This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

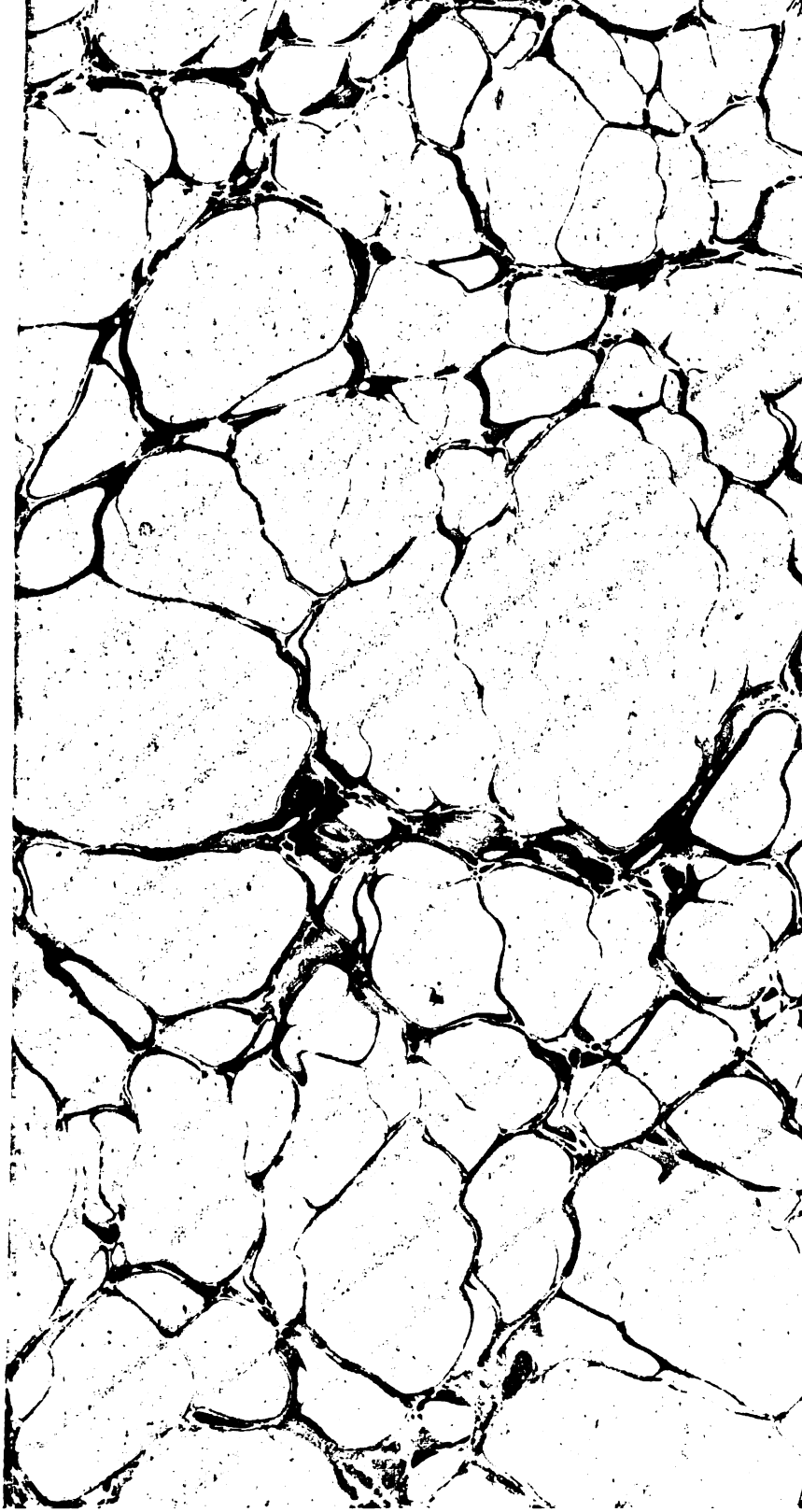
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

$B 54 351

REESE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Class



LA

LOI MUNICIPALE

COMMENTAIRE DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

SUR

L'ORGANISATION ET LES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX

Suivi du commentaire de la loi du 22 mars 1890 sur les Syndicats de communes

PAR LÉON MORGAND

OFFICIER DE LA LÉGION D'HONNEUR, OFFICIER DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE
ANCIEN CHEF DE BUREAU
A LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

TOME I. — ORGANISATION

Septième édition

Revue, augmentée et mise au courant de la jurisprudence

LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE BERGER-LEVRAULT ET Cie

PARIS
5, RUE DES BEAUX-ARTS

NANCY
18, RUE DES GLACIS

1906

BERGER-LEVRAULT ET Cie, ÉDITEURS

PARIS, 5, RUE DES BEAUX-ARTS — 18, RUE DES GLACIS, NANCY

Dictionnaire des Finances, publié sous la direction de M. Léon SAY, membre de l'Institut, député, ancien ministre des finances, etc., par MM. Louis FOYOT, chef de bureau, et A. LANJALLEY, ancien directeur général au ministère des finances. Deux volumes grand in-8 jésus, chacun d'environ 1575 pages à 2 colonnes compactes. Prix de chaque volume. **45** fr. — Relié en demi-chagrin, plats toile. **50** fr.

Régime financier et Comptabilité des Communes. *Traité pratique* destiné aux maires, employés de mairies, de préfectures et de sous-préfectures, par Léon THORLET, chef de bureau à la préfecture de la Seine. 1887. Volume in-8, broché . . . . . **5 fr.** — Relié en percaline . . . . . **6 fr. 50**

Code des Comptes de gestion. *Répertoire des règles relatives à la présentation, aux justifications, au jugement et à l'apurement des comptes d'exercices de receveurs remplacés, intérimaires et installés,* en ce qui concerne les communes, établissements de bienfaisance, associations syndicales, fabriques et consistoires. 9e édition, entièrement revisée, remaniée, augmentée et mise à jour jusqu'au 30 juin 1906. Un fort volume in-12 . . . . . (*En préparation.*)

Le Budget municipal, par A.-Gabriel DESBATS, docteur en droit, avocat à la cour d'appel de Bordeaux. 1895. Un volume gr. in-8 de 450 pages, br. **7 fr. 50**

Le Régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris, par Albert LAVALLÉE, conseiller de préfecture de la Seine. 1901. Un volume grand in-8, broché . . . . . **3 fr. 50**

Les Finances de la ville de Paris de 1798 à 1900, par Gaston CADOUX, chef de bureau à la préfecture de la Seine. Suivies d'un *Essai de statistique comparative des charges communales des principales villes françaises et étrangères de 1878 à 1898*. Un vol. gr. in-8 de 831 pages, avec 6 tableaux graphiques. **15** fr.

L'Octroi de Paris. *Histoire et législation,* par Édouard FEUGÈRE, chef de bureau à l'administration de l'octroi de Paris. 1904. Un vol. in-8 de 687 pages, br. **12** fr. Relié en percaline. . . . . **13 fr. 50**

Traité des Contributions directes, par Casimir FOURNIER, ancien conseiller d'État, sénateur. 2e édition, mise au courant de la législation et de la jurisprudence, par Charles DAVELUY, administrateur des contributions directes. 1885. Un volume in-12 de 496 pages. . . . **5** fr. — Relié en percaline . . . . . **6** fr.

Instruction du 22 janvier 1898 *sur les réclamations en matière de contributions et taxes assimilées.* In-8 . . . . . **1 fr. 25**

Formules et Renseignements divers pour demandes et réclamations administratives, par Maurice BOIVIN, sous-préfet de Mirecourt, et Charles FERRY, secrétaire-greffier du conseil de préfecture des Vosges. Nouvelle édition, augmentée et mise à jour. 1901. Un volume in-8 de 365 pages, br. **3** fr. Relié en percaline. . . . . **4** fr.

Automobiles et Vélocipèdes. *Réglementation. Réclamations. Renseignements divers, etc.*, par Maurice BOIVIN, sous-préfet, et Ch. FERRY, secrétaire-greffier de conseil de préfecture. 1901. Brochure in-18. . . . . **60** c.

Dictionnaire du Timbre et de l'Enregistrement, en ce qui concerne les actes administratifs et les pièces de la comptabilité des départements, des communes et des établissements publics, par Félix SOLLIER, sous-inspecteur de l'enregistrement et des domaines. 1896. Un volume in-8 de 443 pages, broché. **5** fr. Relié en percaline. . . . . **6 fr. 50**

Barème d'intérêts composés *à l'usage des Banquiers, Notaires, Sociétaires, Rentiers et Comptables*, par A. JACQUOT, inspecteur des eaux et forêts. 1903. Brochure grand in-8. . . . . **1** fr.

Petit manuel pratique à l'usage des Rentiers et pensionnaires sur l'Etat, par H. PAULME, fondé de pouvoirs de Trésorerie générale. 1888. Un volume in-12. . . . . **1 fr. 25**

Revue des Services financiers. *Organe des Percepteurs, Receveurs des communes, hospices et bureaux de bienfaisance, des Maires, Ordonnateurs et Secrétaires de mairie, des Caissiers de caisses d'épargne.* 22e année. 1906. Paraissant deux fois par mois, par livraisons grand in-8. Prix par an : France et Union postale . . . . . **10 fr.**

LA

LOI MUNICIPALE

Une nouvelle édition, ou plutôt un nouveau remaniement, beaucoup plus considérable que les précédents, s'imposait donc. Nous n'avons pas hésité, quoi qu'il dût nous en coûter, à l'entreprendre.

Nous aurions désiré paraître dès la promulgation des règlements d'administration publique annoncés par la loi sur la séparation des Églises et de l'État ; mais le Parlement était alors saisi de nombreuses propositions de loi dont quelques-unes ont trouvé place dans la loi de finances (17 avril 1906) et dont l'adoption eût entraîné de notables changements dans notre commentaire. Nous citerons notamment la proposition de loi sur le secret du vote ou vote sous enveloppe. Nous avons donc jugé prudent d'attendre la fin de la législature.

L'ouvrage que nous livrons au public est absolument à jour. Pouvons-nous espérer qu'il le demeure longtemps ? Ce serait contraire à la loi du progrès qui, en cette matière plus qu'en toute autre, pousse aux transformations incessantes.

Pour aujourd'hui notre tâche est complète. Puissent nos efforts être appréciés des municipalités, grandes et petites, auxquelles notre ambition a toujours été de servir de guide.

Léon Morgand.

Parly (Yonne), le 15 juin 1906.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE TOME I

(Voir à la fin du second volume la table alphabétique et analytique des matières contenues dans les deux tomes.)

Les chiffres gras indiquent les numéros des paragraphes.

	Pages.
HISTORIQUE	1
Texte de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux, suivi du texte de la loi du 22 mars 1890 (Titre VIII de la loi municipale : *Des Syndicats de communes*)	11

TITRE Ier

Des communes.

Art. 1. — Composition du conseil municipal	**1** à **2** bis	91
Art. 2. — Changements de noms de communes	**3** à **5** bis	92
Art. 3. — Changements dans la circonscription des communes et transférements de chefs-lieux. — Comment les demandes doivent être introduites. — Enquête	**6** à **9**	95
Transférement de chef-lieu	**10**	98
Art. 4. — Commissions syndicales appelées à donner leur avis sur le projet	**11** à **16**	99
Art. 5. — Création d'une commune nouvelle	**17** à **19**	103
Art. 6. — Autorités compétentes pour statuer sur les changements de circonscriptions et les transférements de chefs-lieux de communes	**20** à **25**	106
Art. 7. — Règlement des conditions de la séparation ou de la réunion	**26** à **32**	109
Art. 8. — Changement de noms de communes résultant d'une modification dans ses limites ou du transférement du chef-lieu	**33** à **34**	117
Art. 9. — Dissolution du conseil municipal en cas de réunion ou de fractionnement des communes	**35**	118

TITRE II

Des conseils municipaux.

CHAPITRE PREMIER. — *Formation des conseils municipaux.*

		Pages.
Art. 10. — Effectif des conseils municipaux	36 à 39	120
Art. 11. — Sections électorales. — Cas dans lesquels il peut en être établi	40 à 46	123
Lorsque la commune se compose d'agglomérations distinctes et séparées	43	125
Dans les communes dont la population est supérieure à 10,000 habitants	44	128
Art. 12. — Règles de procédure pour l'établissement des sections électorales	47 à 53 ter	131
Dispositions transitoires	54	142
Art. 13. — Bureaux de vote	55 à 58	143
Cartes électorales	59 à 60	145
Art. 14. — Électorat municipal	61 à 64	146
Droit des électeurs appartenant à des communes sectionnées de choisir les sections où ils doivent être inscrits	65	157
Application aux élections municipales des dispositions des lois antérieures relatives à la distribution et à l'affichage des écrits électoraux, à la distribution des bulletins de vote, aux réunions électorales, à la communication des listes d'émargement et à certaines pénalités	66 à 74	158
Art. 15. — Convocation des électeurs	75 à 78	163
Art. 16. — Remplacement des conseillers élus par les sections.	79	166
Art. 17. — Présidence des bureaux de vote	80 à 87	166
Art. 18. — Police de l'assemblée électorale	88	169
Art. 19. — Composition du bureau	89 à 92	170
Secrétaire	93 à 94	173
Art. 20. — Durée du scrutin	95	174
Art. 21. — Pouvoirs du bureau	96 à 97	174
Art. 22. — Dépôt de la liste électorale sur le bureau	98	175
Art. 23. — Électeurs pouvant prendre part au vote	99 à 102	176
Art. 24. — L'entrée du bureau est interdite aux électeurs armés.	103	178
Art. 25. — Réception des votes	104 à 109	179
Art. 26. — Ouverture et clôture du scrutin	110 à 111	183
Art. 27. — Dépouillement du scrutin	112 à 113	184
Art. 28. — Bulletins contenant plus de noms qu'il n'y a de candidats à élire	114	186
Bulletins n'entrant pas en compte	115	187
Bulletins blancs ou illisibles	116	188
— ne contenant pas une désignation suffisante.	117	188
— dans lesquels les votants se font connaître	118	188
— contenant des mentions injurieuses	120	189
Art. 29. — Proclamation du résultat du scrutin	121 à 124	190
Procès-verbal	125 à 126	193
Annexion et incinération des bulletins	127 à 130	194
Art. 30. — Majorité requise pour être élu	131 à 134	196
Second tour de scrutin	135 à 139	200
Art. 31. — Conditions d'éligibilité	140 à 143	203
Contribuables	144 à 146	206

			Pages.
	Inéligibilité des militaires	147 à 149	212
Art. 32. —	Incapacités électorales	150 à 152	218
	Tableau des incapacités électorales	153 à 155	221
	Individus pourvus d'un conseil judiciaire	156	227
	— dispensés de subvenir aux charges communales	157	227
	— secourus par le bureau de bienfaisance	158	228
	Domestiques	159 à 160	230
	Illettrés, idiots, ivrognes	161	232
Art. 33. —	Inéligibilités	162	232
	Préfets, Sous-Préfets	163	235
	Commissaires de police	164	235
	Magistrats	165 à 167	236
	Comptables de deniers communaux	168 à 169	238
	Entrepreneurs de services communaux	170 à 174	241
	Instituteurs	175 à 176	245
	Employés de préfecture et de sous-préfectures	177	246
	Ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, agents voyers	178	247
	Ministres du culte	179	249
	Agents salariés de la commune	180 à 185	250
Art. 34. —	Incompatibilités	186 à 189	257
Art. 35. —	Élections multiples	190 à 192	260
	Conseiller élu dans deux sections de la même commune	193 à 194	263
	Incompatibilité résultant de la parenté ou de l'alliance	195 à 202	265
Art. 36. —	Démission d'office prononcée par le préfet pour cause d'incapacité survenue postérieurement à l'élection	203 à 214	271
Art. 37. —	Réclamations contre les opérations électorales	215	278
	Protestations des électeurs et des candidats	216 à 223	279
	Recours du préfet	224 à 227	283
	Instruction des protestations	228 à 234	285
	Enquêtes électorales	235	289
Art. 38. —	Délai accordé au Conseil de préfecture pour le jugement	236 à 242	293
	Recours devant le Conseil d'État ouvert aux parties lorsque le conseil de préfecture n'a pas statué dans le délai légal	243 à 245	297
Art. 39. —	Questions préjudicielles d'état	246 à 251	299
Art. 40. —	Recours devant le Conseil d'État	252	304
	Qui peut se pourvoir ?	253 à 254	306
	Forme du pourvoi	255 à 256	307
	Délai du pourvoi	257 à 259	308
	Instruction du pourvoi	260 à 266	309
	Effet suspensif du pourvoi	267	313
	Délai pour le remplacement des conseillers dont l'élection est annulée	268	315
Art. 41. —	Durée des pouvoirs des conseils municipaux	269 à 273	316
Art. 42. —	Délai dans lequel il doit être pourvu aux vacances	274 à 279	320
Art. 43. —	Suspension et dissolution des conseils municipaux	280 à 285	324
Art. 44. —	Délégation spéciale remplaçant le conseil municipal en cas de dissolution ou d'absence de conseil	286 à 292	328
Art. 45. —	Durée des pouvoirs de la délégation	293	334

CHAPITRE II. — *Fonctionnement des conseils municipaux.*

Art. 46. —	Lieu de réunion du conseil municipal	294	335
	Date et durée des sessions ordinaires	295 à 297	337

			Pages.
Art. 47.	— Sessions extraordinaires	298 à 301	338
Art. 48.	— Délai et forme de la convocation	302 à 311	341
Art. 49.	— Tableau du conseil municipal	312 à 315	345
Art. 50.	— Nombre de membres nécessaire pour délibérer	316 à 328	348
Art. 51.	— Calcul de la majorité	329 à 330	355
	Voix prépondérante du président	331 à 335	356
	Modes de votation	336	358
	Scrutin public	337 à 338	358
	Scrutin secret	339 à 349	359
	Élections faites par le conseil municipal. — Contentieux	349bis	365
Art. 52.	— Présidence du conseil municipal	350 à 354	366
Art. 53.	— Secrétaire du conseil municipal	355 à 301	368
Art. 54.	— Publicité des séances des conseils municipaux	362 à 365	371
Art. 55.	— Police des séances du conseil	366 à 371	374
Art. 56.	— Affichage des délibérations	372 à 376	376
	Injures ou diffamations contenues dans les délibérations	377 à 379 bis	378
Art. 57.	— Procès-verbal, signature et transcription au registre	380 à 387	380
Art. 58.	— Communication des procès-verbaux	388 à 394	387
	Publication des délibérations	395 à 397	392
Art. 59.	— Commissions prises dans le sein du conseil municipal	398 à 403	393
Art. 60.	— Démissions d'office pour absence à trois convocations successives	404 à 415	397
	Démissions volontaires	416 à 422	402

CHAPITRE III. — *Attributions des conseils municipaux.*

Art. 61.	— Attributions des conseils municipaux		405
	Délibérations réglementaires	423 à 425	407
	Délibérations exécutoires après approbation	426	410
	Avis	427	410
	Réclamations contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition	428	410
	Vœux	429	411
	Désignation des répartiteurs	430 à 432	412
	Referendum	433 à 434	414
Art. 62.	— Envoi des délibérations à la sous-préfecture	435 à 437	415
Art. 63.	— Annulation des délibérations des conseils municipaux	438 à 441	417
	Annulation par application de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789	442	420
	Nullités de plein droit	443	421
Art. 64.	— Délibérations annulables. — Membres personnellement intéressés	445 à 455	423
Art. 65.	— Nullités de plein droit. — Par qui et comment sont-elles prononcées ?	456 à 466	430
Art. 66.	— Délibérations annulables. — Par qui et comment l'annulation est-elle prononcée ?	467 à 475	436
Art. 67.	— Recours contre les décisions préfectorales statuant sur les demandes en annulation de délibérations des conseils municipaux	476 à 481	441
Art. 68.	— Délibérations qui ne peuvent être exécutées qu'après approbation	482 à 484	445
	1° Baux	485 à 491	449
	2° Aliénations ou échanges	492 à 495	450

		Pages.
3° Acquisitions, constructions, réparations	496 à 499	451
4° Transactions	500	452
5° Changement d'affectation d'immeubles communaux	501 à 504	454
6° Vaine pâture	505 à 511	455
7° Voirie	512	458
Classement	513	458
Déclassement	514	458
Élargissement	515	459
Dénomination des voies publiques	516	459
Promenades, squares, champs de foire	517	460
Plans d'alignement et de nivellement	518 à 523	460
Droits de voirie et autres taxes municipales	524	463
8° Dons et legs	525	464
9° Budget communal	526	464
10° Crédits supplémentaires	527	464
11° Contributions extraordinaires et emprunts	528	464
12° Octrois	529	464
13° Foires et marchés	530 à 532	464
Délai passé lequel les délibérations réglementaires sont exécutoires	533 à 537	466
Art. 69. — Exécution des délibérations soumises à l'approbation.	538 à 546	469
Voies de recours contre les décisions accordant ou refusant l'approbation	547 à 553	472
Art. 70. — Objets sur lesquels les conseils municipaux donnent leur avis	554 à 555	475
Circonscriptions relatives au culte	556	477
Circonscriptions relatives à la distribution des secours publics	558	478
Projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages	559 à 561	478
Création des bureaux de bienfaisance	562 à 563	479
Hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance	564 à 567	480
Fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État (abrogé)	568 à 569	484
Congrégations religieuses	570	484
Refus du conseil municipal de donner son avis	571	485
Art. 71. — Le conseil municipal délibère sur les comptes d'administration du maire	572	485
Art. 72. — Interdiction de vœux politiques, — d'entente avec d'autres conseils municipaux	573 à 576	486

TITRE III

Des Maires et des Adjoints.

Art. 73. — Nombre d'adjoints	577 à 580	488
Art. 74. — Gratuité des fonctions municipales	581 à 583	491
Art. 75. — Adjoints spéciaux	584 à 589	495
Art. 76. — Mode de nomination des maires et adjoints	590 à 597	497
Art. 77. — Présidence du conseil pour l'élection de la municipalité	598 à 599	501

			Pages.
	Convocation	600 à 601	503
	Nécessité de compléter le conseil	602 à 613	504
	Forme des opérations électorales	614	509
Art. 78. —	Publication du procès-verbal de l'élection des maires et adjoints	615	510
	Installation	616	510
Art. 79. —	Protestations contre l'élection des maires et adjoints	617 à 618	511
	Délai de remplacement des maires et adjoints	619 à 622	513
Art. 80. —	Conditions d'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint	623 à 625	515
	1° Ne peuvent être maire ni adjoint, les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs	626 à 628	518
	2° Les agents des forêts et ceux des postes et télégraphes	629	520
	3° Les gardes des établissements publics et des particuliers	630	520
	4° Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints	631	520
	5° Les maires et adjoints révoqués sont inéligibles pendant un an	634	521
	6° Le service des sapeurs-pompiers est incompatible avec les fonctions de maire et d'adjoint	635	522
	Règles communes à toutes les inéligibilités	636 à 643	522
	Un instituteur peut-il être maire ?	644	524
	Fonctionnaires d'établissements subventionnés par la commune	645	525
	Débitants de boissons	646	525
	Quid des personnes parentes ou alliées d'un percepteur ?	647	525
	— des maris des receveuses des postes ?	648	527
	— d'un médecin d'hospice ?	649	527
	Divers	650	528
	Quid des agents consulaires ?	651	528
Art. 81. —	Durée des pouvoirs des maires et adjoints	652 à 656	529
	Remplacement par suite de :		
	Annulation de l'élection comme maire	657	531
	Perte des conditions requises pour l'éligibilité aux fonctions de maire	658 à 660	531
	Démission volontaire	661 à 663	533
	Suspension et révocation	664 à 666	536
Art. 82. —	Délégations données par le maire	667 à 678	537
Art. 83. —	Remplacement du maire dans les contrats ou procès où le maire a des intérêts opposés à ceux de la commune	679	543
Art. 84. —	Remplacement du maire absent ou empêché	680 à 689	544
Art. 85. —	Délégué spécial nommé pour agir en cas de refus du maire	690 à 699	550
Art. 86. —	Suspension des maires et adjoints	700 à 705	554
	Révocation des maires et adjoints	706 à 713	558
	Inéligibilité des maires révoqués	714 à 715	561
Art. 87. —	Délégation du pouvoir municipal lorsqu'il n'existe ni maire, ni conseil municipal	716	562
Art. 88. —	Employés et agents communaux	717 à 726	563
	Recours contre les arrêtés de révocation ou de suspension	727 à 729	568

		Pages.
Art. 89. — Adjudications pour le compte de la commune. . .	731 à 740	570
Privilèges accordés aux associations ouvrières .	741	573
Conditions du travail. — Sous-traitants. — Marchandage	742	574
Participation du maire aux adjudications communales	743 à 744	576
Art. 90. — Attributions exercées par le maire comme préposé à la gestion des intérêts communaux.		577
Prérogatives du maire	745 à 748	579
Signature des actes administratifs	749	581
Attributions du maire.	750 à 755	581
Le maire est chargé d'administrer les propriétés communales	756 à 758	583
Il gère les revenus de la commune	759 à 761	584
Il prépare le budget	762	584
Il dirige les travaux communaux.	763	584
Il pourvoit à la voirie municipale	764	585
Il souscrit les marchés et passe les baux	765	585
Il passe les actes de vente, échanges.	766 à 767	586
— — de partage	768 à 776	586
Affouage.	777 à 780	592
Il accepte les dons et legs.	781	594
Il passe les actes d'acquisition.	782	595
— de transaction.	783	595
Formes des actes passés par le maire	784	595
Il représente la commune en justice	785 à 789	597
Destruction des animaux nuisibles	790 à 792	598
Art. 91. — Attributions de police municipale et rurale.	793 à 797	601
Art. 92. — Attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central.	798 à 802	605
Art. 93. — Inhumations	803 à 807	608
Art. 94. — Des arrêtés municipaux.		610
Arrêtés de police	808 à 819	610
Arrêtés destinés à publier à nouveau les lois et règlements.	820	614
Art. 95. — Suspension et annulation des arrêtés municipaux. .	821 à 828	615
Art. 96. — Publication et notification des arrêtés municipaux .	829 à 835	620
Art. 97. — Police municipale.	836 à 838	624
1° Sûreté et commodité du passage dans les rues, places et voies publiques.	839	627
a) Nettoiement	840 à 846	628
b) Éclairage des rues, des matériaux, des voitures non attelées stationnant sur la voie publique, des voitures circulant sur la voie publique	847 à 851	630
Installation de la lumière électrique dans l'intérieur des habitations	848bis	631
Vélocipèdes et automobiles.	851bis	632
c) Enlèvement des encombrements	852 à 857	633
Étalages.	858	635
Circulation des voitures	859 à 863	636
Automobiles	863bis	640
d) Édifices menaçant ruine.	864 à 874	640
e) Objets exposés devant les bâtiments ou jetés sur la voie publique.	875	646
2° Atteintes à la tranquillité publique.	876	647
a) Rixes et disputes.	877	648
b) Tumulte dans les lieux d'assemblée publique.	878	648

		Pages.
Réunions publiques	879 à 880	648
Réunions pour la célébration du culte.	880bis	649
Réunions privées	881	651
Réunions du conseil municipal	882 à 883	651
c) Attroupements	884	652
d) Bruits et rassemblements nocturnes et diurnes	885	653
Autres mesures intéressant la tranquillité publique	886	654
Sociétés musicales	887	654
Artifices et tir d'armes à feu	888	655
Cloches	889	655
Cris publics	890 à 892	655
Affichage et colportage de journaux et d'écrits	893 à 896	656
Brocanteurs	897	659
Masques et travestissements	898	660
Emblèmes religieux	898bis	660
Cortèges	899	661
Processions	900 à 903	661
Port du costume ecclesiastique	904	665
Quêtes	905	666
Clôture des terrains et maisons	906 à 907	666
Cartes de sûreté, livrets, déclarations de domicile	908	667
3° Maintien du bon ordre dans les lieux publics	909	667
Foires et marchés	910 à 914	667
Fêtes et cérémonies publiques	915	671
Théâtres et spectacles divers	916 à 920	671
Jeux	921	674
Bals publics ou privés	922 à 924	675
Cafés, cabarets et autres débits de boissons	925 à 929	676
Auberges et garnis	930 à 931	681
Églises	932 à 933	682
Autres lieux publics	934	683
Casinos	935	684
Cercles	936 à 937	684
Cabinets de lecture	938	685
Établissements de bains	939	685
Bureaux de placement	940	686
Maisons de tolérance	941 à 943	687
Cabinets d'aisances	944	689
4° Police des cimetières et des inhumations	945 à 965	690
Chambres funéraires	966	699
Embaumement	967	699
Incinération	968	699
5° Fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure. — Salubrité des comestibles	970	700
Fidélité du débit	971 à 976	700
Bureaux de poids publics	977 à 980	703
Salubrité des comestibles	981 à 986	705
Taxe du pain et de la viande	987	709
Boulangerie	988 à 991	709
Boucherie	992 à 993	711
Abattoirs	994 à 999	712
6° Accidents et fléaux calamiteux	1000	715
Incendies	1001 à 1006bis	716

Pages.

Inondations . . . . . 1007 à 1008 720
Salubrité. — Épidémies . . . . . 1009 à 1015 721
Loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique . . . . . 1016 à 1049 725
Dispositions de la loi du 21 juin 1898 relatives à la police sanitaire . . . . 1050 à 1059 738
Mesures diverses que le maire peut prendre pour assurer la salubrité publique . . . . . 1060 à 1065 742
Eaux 1066 745
Asiles privés pour les malades . . 1067 745
Garderies d'enfants 1067bis 746
Établissements scolaires 1068 746
Logements insalubres 1069 747
Établissements industriels . . . . 1070 à 1071 748
Ateliers d'équarrissage. 1072 750
Constructions neuves 1073 750
Fosses d'aisances . . . . . 1074 à 1075 751
Emploi du blanc de céruse 1076 753
Épizooties . . . . . 1077 à 1080 753
Salubrité des étables. . . . . 1081 à 1085 755
7° Mesures à prendre à l'égard des aliénés dangereux . . . . . 1086 à 1088 757
8° Divagation des animaux malfaisants ou féroces. 1089 758
Chiens . . . . . 1090 à 1092 759
Rage. 1093 760
Ruchers d'abeilles . . . . . 1094 à 1095 760
Animaux divers . . . . . 1096 à 1100 761
Art. 98. — Droit de police du maire, dans l'intérieur des agglomérations, sur les routes nationales, départementales ou autres voies de communication. . . . . 1101 à 1105 763
Permis de stationnement. . . . . 1106 à 1110 767
Droit de police sur les cours d'eau navigables. . . 1111 769
Droit du préfet d'accorder des permissions de voirie refusées, sans motifs légitimes, par le maire, . . 1112 à 1119 769
Art. 99. — Droit du préfet de prendre les mesures de police que le maire refuserait ou négligerait de prendre. 1120 à 1130 773

RARE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

LA

LOI MUNICIPALE

HISTORIQUE

I

La loi du 5 avril 1884, dont nous donnons le commentaire, était, pour ainsi dire, en préparation depuis 1871.

Lorsque l'Assemblée nationale se réunit à Bordeaux, les assemblées municipales et départementales étaient presque partout désorganisées. Le premier soin qui s'imposait était de les reconstituer. M. Batbie et M. du Temple déposèrent chacun, dans la séance du 3 mars 1871, une proposition tendant à faire procéder à des élections pour le renouvellement des conseils municipaux, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Le 7 mars, M. le baron Chaurand soumettait à l'Assemblée une proposition tendant au même but, tandis que M. Tallon demandait la suppression des commissions municipales. Enfin, M. du Breuil de Saint-Germain déposait le surlendemain une autre proposition relative aux conseils municipaux et aux assemblées départementales.

Le plus urgent était de reconstituer les municipalités. Le ministre de l'intérieur, M. Ernest Picard, présenta le 22 mars un projet concernant les élections municipales qui fut rapporté par M. Batbie et devint la loi du 14 avril 1871, dont presque toutes les dispositions sont restées en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi du 5 avril 1884, bien qu'elle fût considérée alors comme loi provisoire (art. 18). Cette loi modifiait les conditions de l'électorat municipal, remettait au conseil général le droit de sectionner les communes, décidait en principe que les maires et les adjoints seraient élus par les conseils municipaux[1] et enfin réglait la grave question de l'organisation municipale de Paris.

1. Sur les instances de M. Thiers, l'Assemblée nationale, modifiant sa résolution primitive, consentit seulement à laisser provisoirement les maires ou adjoints à la nomination du gouvernement dans les villes de plus de 20,000 âmes et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement.

Quelques semaines plus tard, M. Raudot saisissait l'Assemblée nationale (séance du 29 avril 1871) d'un important projet sur la décentralisation, dont la première partie était consacrée à l'organisation municipale. Cette proposition, qui faisait partie d'un système d'ensemble, conférait aux communes une grande indépendance et brisait la plupart des liens qui les rattachent à l'État. Le projet fut renvoyé à l'examen de la commission de décentralisation que l'Assemblée avait nommée le 10 avril, sur l'indication de M. le marquis de Talhouët.

Diverses autres propositions, nées de l'initiative parlementaire[1], furent également renvoyées à la commission de décentralisation qui, après les avoir étudiées, déposa, le 21 juillet 1873, un rapport rédigé par M. de Chabrol. Ce rapport comprenait deux parties : l'une sur l'électorat municipal, l'autre sur l'organisation municipale, les attributions et le mode de nomination des maires, etc.; cette seconde partie était présentée comme réservée et pouvant être modifiée ultérieurement; mais avant que l'Assemblée en eût commencé la discussion, M. le duc de Broglie, alors ministre de l'intérieur, présenta (28 novembre 1873) un projet tendant à restituer au pouvoir central le droit de nommer les maires et adjoints et modifiant en même temps les attributions des maires au point de vue de la police municipale. La déclaration d'urgence fut votée et, sur le rapport de M. Clapier, l'Assemblée nationale adopta, le 20 janvier 1874, la loi qui porte cette date et qui est demeurée en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi du 5 avril 1884 pour la partie relative à la police municipale.

L'Assemblée avait marqué le caractère provisoire qu'elle entendait donner à cette loi en y insérant un article portant qu'elle devrait être saisie, au plus tard dans les deux mois, d'un projet de loi définitif sur l'organisation municipale.

Pour se conformer à l'invitation contenue dans le dernier article de la loi du 20 janvier 1874, la commission de décentralisation présenta, le 17 mars 1874, un rapport supplémentaire, dû également à la plume de M. de Chabrol, concernant la partie réservée dans le premier rapport. On trouve dans ce deuxième rapport un exposé très complet de la législation municipale dans un grand nombre de pays étrangers.

La discussion s'étant ouverte, on scinda les deux parties du projet et

---

1. Savoir : 1° une proposition de MM. Léon Journault, Charles Rolland et Paul Jozon (déposée le 13 mai 1871), relative aux attributions des conseils municipaux et des maires, projet considérable, comprenant 60 articles et conçu dans l'esprit le plus libéral; — 2° une proposition de M. Fresneau (déposée le 28 mars 1872) sur la formation des conseils municipaux et la nomination des maires, beaucoup moins développée, puisqu'elle ne contenait que 4 articles, mais qui modifiait entièrement la base de notre organisation communale en formant un collège électoral restreint composé, pour une moitié, d'élus des habitants et pour l'autre, des plus imposés. Le conseil municipal aurait, dans toutes les communes, nommé le maire et les adjoints; — 3° une proposition de M. le marquis d'Andelarre (déposée le 25 juillet 1872) sur la nomination et les attributions des maires et adjoints. Ce projet, qui comprenait 5 articles, donnait à tous les conseils municipaux le droit d'élire les maires, mais assujettissait les magistrats à une étroite subordination vis-à-vis de l'administration supérieure et de l'autorité judiciaire pour toutes les questions d'intérêt général.

l'Assemblée ne s'attacha qu'à celle qui concernait l'électorat municipal; elle est devenue la loi du 7 juillet 1874. Quant à l'autre, après avoir subi l'épreuve de deux délibérations et reçu de profondes modifications qui la réduisaient pour ainsi dire à néant, elle ne fut point l'objet d'une troisième lecture, l'Assemblée ayant prononcé l'ajournement dans sa séance du 15 novembre 1875.

Là s'arrête l'œuvre de l'Assemblée nationale en matière de législation municipale. Nous devons cependant rappeler, pour compléter la revue des études faites dans cette première période, qu'un décret du 21 octobre 1873 avait renvoyé à l'examen du Conseil d'État un projet de loi relatif à l'organisation municipale; ce projet renfermait quatre ordres de dispositions et s'occupait de l'électorat municipal, de la nomination des maires et adjoints, des pouvoirs de police et du concours des plus imposés aux délibérations du conseil municipal.

Mais à la suite de la présentation de la loi sur la nomination des maires et la police municipale (Loi du 20 janvier 1874, connue sous le nom de Loi de Broglie), le Conseil d'État, d'accord avec le ministre, borna son examen aux conditions de l'électorat et aux élections des conseillers municipaux. M. le président de section Groualle fut chargé du rapport et la discussion du projet fut, dans l'Assemblée générale, l'objet de débats importants qui occupèrent les séances des 30, 31 octobre, 22, 23, 24, 27 décembre 1873, 17 et 19 janvier 1874. L'avis définitif fut distribué le 23 janvier, mais il n'a reçu aucune suite. La pensée qui dominait dans ce projet était de donner, dans l'établissement des listes électorales municipales, une large part à la représentation des intérêts. Le même esprit se retrouve, sinon dans le texte définitif de la loi du 7 juillet 1874, du moins dans la rédaction qui avait été soumise à l'Assemblée nationale et qui a été considérablement amendée.

II

Quand le Parlement élu au commencement de 1876 se réunit, il se trouva en présence des lois provisoires des 14 avril 1871 et 20 janvier 1874. Tandis que MM. Ch. Rolland, Magnin, Hérold et Barthélemy-Saint-Hilaire présentaient au Sénat une proposition tendant à abroger cette dernière loi, la Chambre des députés était saisie de propositions semblables par MM. Benjamin Raspail et 57 de ses collègues, d'une part (21 mars 1876), par MM. Jules Ferry et 185 de ses collègues, d'autre part (29 mars). Le 29 mai, le ministre de l'intérieur, M. de Marcère, déposait également à la Chambre des députés un projet de loi considérable comprenant 92 articles, élaboré par une commission extraparlementaire et qui était relatif à l'organisation municipale; le gouvernement annonçait, en même temps, que ce premier projet serait complété par un second travail concernant les attributions des conseils municipaux et des maires.

La commission chargée d'examiner ces projets pensa et exposa, par l'organe de son rapporteur, M. Jules Ferry, qu'il convenait avant tout de faire cesser les effets de la loi du 20 janvier 1874, sans attendre l'étude complète du code municipal. La Chambre des députés, après une discussion qui occupa les séances des 11 et 12 juillet 1876, partagea cet avis et, abrogeant la loi du 20 janvier, restitua aux conseils municipaux des communes non chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton le droit d'élire leur maire et leurs adjoints. Le projet voté par la Chambre rendait aux maires les droits qu'ils possédaient avant la loi du 20 janvier en matière de police municipale. Mais cette dernière disposition n'ayant pas reçu l'adhésion du Sénat, la Chambre adopta le projet ainsi amendé dans sa séance du 11 août, le jour même du vote définitif du Sénat.

La loi a été promulguée le 12 août 1876. Comme les précédentes, cette loi était provisoire; l'article 2 porte : *provisoirement et jusqu'au vote de la loi organique municipale, il sera procédé, etc.*

Le 15 mars 1877, M. Jules Simon, ministre de l'intérieur, déposait sur le bureau de la Chambre des députés l'exposé des motifs et le projet de loi sur les attributions du pouvoir municipal qui constituait la seconde partie du travail de la commission extraparlementaire. Le même jour, M. Jules Ferry, au nom de la commission de la Chambre chargée de l'examen de la première partie (Loi sur l'organisation municipale), présentait un important rapport concluant à l'adoption du projet du gouvernement, un peu modifié. Le projet de la commission comprenait deux titres : Titre I. *Des élections municipales,* assemblée du corps électoral et voies de recours contre les opérations électorales; Titre II. *Des conseils municipaux,* composition des conseils municipaux et assemblée des conseils municipaux. Tout ce qui était relatif au mode de nomination des maires et adjoints, à la durée de leurs fonctions, aux inéligibilités à ces fonctions, à leur délégation, aux délégués spéciaux, aux suspensions et révocations et tout ce qui figurait dans le projet de M. de Marcère fut réservé par la commission, à raison de l'étroite connexité existant entre ces questions et la matière des attributions.

La Chambre, qui avait voté l'urgence, revint sur cette décision dans sa séance du 5 mai 1877. La première délibération s'ouvrit et se prolongea pendant plusieurs séances (7, 8, 10, 12 et 14 mai), donnant lieu à des débats animés. Divers amendements importants, qui modifiaient le caractère primitif du projet, furent adoptés. Le 14 mai, la Chambre décida qu'elle passerait à la seconde délibération. Deux jours après, à l'occasion même du projet de loi municipale, éclatait le grave conflit qui devait avoir pour conséquence la dissolution de la Chambre des députés, dont l'œuvre restait interrompue. Une proposition de MM. le baron Eschassériaux, Raoul Duval et autres, relative au mode de révocation des maires et adjoints élus, demeura également sans solution.

III

La Chambre élue le 14 octobre 1877 était réunie depuis peu de semaines quand elle fut saisie, par M. Eschassériaux, d'une proposition relative au mode de révocation des maires élus (15 décembre); par M. Robert Mitchell, d'une proposition relative à l'élection des maires et adjoints des communes chefs-lieux de canton par les conseils municipaux (15 décembre); et enfin, par MM. André Folliet et Pascal Duprat (séance du 26 novembre) d'une proposition considérable en 162 articles, reproduisant, sauf certaines modifications, les dispositions du projet de MM. de Marcère et Jules Simon, avec les amendements adoptés en première lecture pour la partie consacrée à l'organisation municipale. Les auteurs avaient seulement passé sous silence tout ce qui se rapporte à l'électorat municipal, qui occupait 35 articles dans le projet de M. de Marcère[1], et aux opérations électorales.

La proposition de loi de MM. Pascal Duprat et Folliet a été prise en considération[2] le 4 juin 1878 (au rapport de M. Sarrien); mais la commission chargée de l'examiner ne fut nommée que le 29 avril 1880. Cette commission a choisi pour rapporteur M. Jozon.

Le projet de loi, tel qu'il est sorti des délibérations de la commission, s'écartait peu de la proposition de MM. Pascal Duprat et Folliet; il repoussait cependant une innovation importante que les auteurs avaient empruntée aux législations de Belgique et d'Italie et qui consistait à remettre le pouvoir exécutif dans la commune à un comité composé du maire et des adjoints. La commission avait pensé, avec raison, que ce système d'administration collective, contraire à nos traditions, était très difficilement réalisable, vu le nombre excessif des petites communes en France.

Un rapport supplémentaire fut fait au nom de la commission par M. Langlois, relativement à l'organisation municipale de Paris, et déposé le 5 février 1881. Il concluait au maintien pur et simple de la loi du 14 avril 1871, avec cette réserve que l'élection des conseillers aurait lieu au scrutin de liste par arrondissement; mais les pouvoirs de la Chambre ayant pris fin, le projet de la commission ne put être discuté.

IV

Dès le commencement de la nouvelle législature, le 21 novembre 1881, M. Folliet reprit le projet qu'il avait présenté de concert avec M. Pascal Duprat.

Quelques jours après (28 novembre 1881), M. Ferdinand Dreyfus et plu-

1. Cette partie avait été également supprimée par la commission de la Chambre des députés, qui avait, au contraire, conservé les dispositions relatives aux opérations électorales.

2. Les propositions de MM. Eschassériaux et Robert Mitchell n'ont pas été prises en considération.

sieurs de ses collègues déposèrent une proposition de loi qui n'était autre que le projet adopté par la commission l'année précédente et dont M. Jozon avait été le rapporteur.

Ces deux propositions furent prises en considération dans la séance du 31 janvier 1882 et renvoyées à une commission de 22 membres[1].

Le 23 janvier 1882, MM. Cunéo d'Ornano, Jules André et autres déposaient, à leur tour, un projet de loi qui fut également renvoyé, le 31 janvier, à l'examen de la même commission.

Avant que la Chambre fût mise en mesure de statuer sur l'ensemble de ces diverses propositions, le gouvernement demanda l'urgence pour deux projets portant sur des points spéciaux qui firent l'objet des lois des 28 mars et 5 avril 1882, la première attribuant aux conseils municipaux dans les chefs-lieux de département, arrondissement et canton, la nomination des maires et adjoints; la seconde, abrogeant les dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'adjonction des plus imposés.

Enfin, le 25 mars 1882, M. Goblet, ministre de l'intérieur, avait déposé, au nom du gouvernement, un projet de loi qui avait pour but d'augmenter les pouvoirs des conseils municipaux et de conférer à la commission départementale la tutelle des communes, confiée jusque-là au préfet[2].

La commission des lois municipales choisit son président, M. de Marcère, pour rapporteur et déposa son rapport le 19 décembre 1882.

Le projet de loi qu'elle proposait réservait la question de Paris et ne s'occupait que des autres communes. La première délibération, commencée le 8 février 1883, a occupé les séances des 10, 12, 13, 17, 22, 26, 27 février et 1er mars 1883.

Pour la seconde délibération, la commission déposa un rapport supplémentaire (24 avril 1883), accompagné d'un nouveau texte contenant d'assez nombreuses modifications à la rédaction adoptée en première lecture et, notamment, une série d'articles nouveaux sur les opérations électorales (art. 16 à 29)[3].

La discussion, commencée le 2 juillet 1883 et poursuivie dans les séances des 5, 6 et 7, fut interrompue par des travaux plus urgents et par les vacances parlementaires. Reprise le 25 octobre, elle s'est continuée les 27, 29 octobre, 5, 6, 8 et 10 novembre, pour se terminer ce dernier jour.

---

1. Cette commission était composée de MM. de Marcère, *président;* Bastid (Adrien), *secrétaire;* Peulevey, Roger, Sarrien, Dubost, Rémoiville, Graux, Mauguin, Dreyfus, Durand, Le Cherbonnier, Hippolyte Faure, Bienvenu, Borriglione, Marcou, Lechevallier, Poujade, Folliet, Mercier, Ribot et Cadet.

M. Mercier succéda, en 1884, dans la présidence de la commission à M. de Marcère lorsque celui-ci fut élu sénateur.

2. La commission chargée de l'examen des propositions de loi municipale s'est prononcée contre ce projet. (Voir Rapport de M. de Marcère, séance de la Chambre du 19 décembre 1883.) Il a été retiré par décret du 8 février 1883.

3. Ce rapport contient, en outre, l'examen de diverses propositions de loi qui avaient été renvoyées à l'examen de la commission, savoir: 1° une proposition de M. de Lanessan, véritable loi d'organisation municipale en 151 articles; 2° une proposition de M. Delattre, qui était plutôt un exposé de doctrines qu'un projet de loi; 3° une proposition de M. Cunéo d'Ornano sur la nomination des répartiteurs. (Voir art. 67 de la loi.)

Le projet, voté par la Chambre, fut transmis au Sénat le 19 novembre 1883.

Le Sénat en confia l'examen à une commission de 9 membres[1], qui choisit pour rapporteur M. Demôle.

Le rapport fut déposé le 26 janvier 1884. La première délibération s'ouvrit le 5 février et se continua les 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 18 février; la seconde commença le 29 février et se termina le 15 mars.

Le Sénat avait apporté au texte voté par la Chambre un certain nombre de modifications, dont la plupart, portant sur des détails de rédaction, obtinrent l'adhésion de la Chambre, à qui le projet fut renvoyé et qui l'examina de nouveau dans ses séances des 20, 21 et 22 mars 1884, sur le rapport de M. Ferdinand Dreyfus.

Les seuls points sur lesquels l'accord ne se fit pas, à la suite de ce renvoi, étaient les suivants : 1° délai d'un mois, suspensif d'exécution, accordé au préfet pour examiner les délibérations réglementaires; 2° compétence en matière d'octrois; 3° obligation des communes de suppléer à l'insuffisance des ressources des fabriques; 4° création de commissions intercommunales, repoussée par le Sénat, maintenue par la Chambre.

Le Sénat délibéra de nouveau sur le projet dans ses séances des 28 et 29 mars.

Il donna satisfaction à la Chambre des députés sur la question des octrois et sur celle des fabriques, mais il maintint pour le surplus ses précédentes résolutions.

Le texte arrêté par le Sénat en troisième délibération et transmis immédiatement à la Chambre des députés, fut accepté par celle-ci sans discussion ni modification (séance du 31 mars 1884).

L'accord se trouvant ainsi complet entre les deux Chambres, la loi fut promulguée au *Journal officiel* du 6 avril 1884 avec la date du 5.

La loi municipale étant, dans sa dernière forme, une proposition d'initiative parlementaire, le gouvernement n'a pas eu à intervenir dans la préparation et la discussion autant qu'il aurait pu le faire, si l'initiative du projet lui avait été laissée. Le ministre de l'intérieur a pris cependant une très large part aux derniers débats, tant au Sénat qu'à la Chambre des députés, et il a été assisté par M. Gilbert Le Guay, conseiller d'État, directeur de l'administration départementale et communale, délégué à cet effet par décret.

V

La loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas à Paris. La commission de la Chambre des députés, qui avait, ainsi que nous l'avons dit plus haut, ré-

1. La commission était composée de MM. Magnin, *président;* Émile Lenoël, *secrétaire;* Ribière, colonel Meinadier, Barne, Barbey, Comparan, Garrisson, Demôle.

servé cette partie de son travail, a déposé, le 22 mars 1884, un projet spécial sur l'organisation municipale de cette ville (Rapport de M. Le Cherbonnier). Ce projet, qui comprenait 59 articles, ne pouvant être discuté avant les élections municipales, fixées au 4 mai par la loi du 3 janvier 1884, la Chambre en a distrait la partie relative au mode d'élection du conseil, qui fut discutée d'urgence dans la séance du 29 mars.

Après avoir hésité entre les divers systèmes proposés : élection au scrutin de liste par arrondissement, élection au scrutin de liste par grandes sections, élections au scrutin de liste sans sections, la Chambre s'était arrêtée au deuxième système, divisant Paris en quatre sections, qui devaient élire un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs, inscrits dans chacune d'elles. Le Sénat a substitué à ce système le scrutin de liste par arrondissement, avec attribution de quatre conseillers à chaque arrondissement (séance du 3 avril 1884). La Chambre des députés, saisie de nouveau, a (séance du 5 avril) maintenu son précédent vote. Le Sénat, persistant, de son côté, dans ses préférences pour le vote par arrondissement, a, pour terminer le débat, prononcé le rejet pur et simple de la loi (séance du 7 avril). L'organisation municipale de Paris resta donc régie par la loi du 14 avril 1871 et les élections du 4 mai se firent au scrutin uninominal par quartier[1].

VI

Le 5 juin 1888, le cabinet présidé par M. Floquet présenta un projet de loi sur les *Syndicats de communes* (n° 2743 des impressions de la Chambre). Ce projet, qui permettait à plusieurs communes de former entre elles, pour un objet déterminé, un syndicat, fit, au rapport de M. Doumer (n° 2899), l'objet de deux délibérations à la Chambre des députés (séances du 22 janvier et du 7 mars 1889). Il fut approuvé avec quelques modifications qui laissaient le fond intact.

Porté au Sénat, le 8 avril 1889 (n° 100 des impressions), par M. Constans, ministre de l'intérieur, il rencontra le même accueil favorable; la première délibération eut lieu le 3 décembre 1889, sur un rapport de M. Émile Labiche (n° 2 des impressions). Mais, au cours de la discussion, M. de Marcère proposa, au lieu de voter la loi comme projet distinct, d'en faire l'objet d'un titre supplémentaire à la loi municipale. La commission promit d'étudier cette proposition et les articles furent votés en seconde délibération (séance du 17 décembre 1889), avec les n°s 169 à 180, comme devant former le titre VIII de la loi du 5 avril 1884.

Cette modification et quelques autres rectifications de texte nécessitèrent le renvoi à la Chambre. Le projet fut déposé par M. Constans le 8 février

1. Deux lois spéciales ont déclaré applicables à Paris l'article 54 de la loi du 5 avril 1884 qui règle la publicité des séances du conseil municipal (L. du 5 juillet 1886) et l'article 41 relatif à la durée des pouvoirs des conseillers municipaux (L. du 2 avril 1896). Sous ces réserves, Paris continue à être régi par la législation antérieure. (Voir au commentaire les n°s 2214, 2224 et 2225.)

1890 (n° 341). Il fit l'objet d'un rapport favorable de M. Joseph Reinach (n° 396) et, dans sa séance du 6 mars 1890, la Chambre adopta sans y rien changer le texte voté par le Sénat.

La loi a été promulguée le 21 mars 1890 dans la forme suivante :

Article unique. — Il est ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre ainsi conçu : (Suit le texte du titre VIII.)

VII

La loi de 1884 n'a pas échappé au sort commun de toutes les lois administratives qui se transforment rapidement au fur et à mesure des besoins nouveaux.

La loi du 4 février 1901, sur l'acceptation des dons et legs, en élargissant la compétence des assemblées municipales, a modifié les articles 68, 8°, 111 et 112 de la loi municipale.

La loi de finances du 25 février 1901 (art. 50), en élevant à 60,000 francs le chiffre à partir duquel les communes peuvent avoir un receveur municipal spécial, a modifié les deux premiers paragraphes de l'article 156.

La loi du 7 avril 1902, sur les impositions et emprunts des communes, a supprimé un paragraphe de l'article 133 et modifié les articles 141, 142 et 143.

La loi du 8 janvier 1905, en dispensant les communes de l'autorisation de plaider, a complètement transformé le chapitre II du titre IV.

La loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des Églises et de l'État, a formellement abrogé :

1° Les articles 100 et 101 relatifs à l'usage des cloches ;

2° Les paragraphes 11 et 12 de l'article 136 qui réglaient les obligations des communes pour le logement des ministres des cultes et les grosses réparations aux édifices des cultes ;

3° L'article 167 relatif à la désaffectation des immeubles municipaux consacrés aux cultes.

Indépendamment de ces cinq lois, qui ont changé le texte de la loi municipale, il en est une foule d'autres qui, sans toucher directement à la rédaction des articles, ont cependant, sur l'organisation ou les attributions des municipalités, une influence considérable.

Nous citerons notamment :

Les lois des 9 juillet 1889 et 22 juin 1890 sur la vaine pâture.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale.

Les lois sur le traitement des instituteurs.

La loi du 29 décembre 1897 sur les boissons hygiéniques, qui a profondément modifié le régime des octrois communaux.

La loi du 21 juin 1898 (Code rural) sur la salubrité publique et la police sanitaire des animaux.

La loi du 19 avril 1901 sur l'affouage communal.

La loi du 15 février 1902 sur la santé publique.

La loi du 14 mars 1904 sur les bureaux de placement.

La loi du 28 décembre 1904, qui partage dorénavant le monopole des pompes funèbres entre les fabriques et les communes.

La loi du 8 janvier 1905 sur les abattoirs.

La loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, etc., etc.

Nous en parlerons au cours des explications qui vont suivre.

LOI DU 5 AVRIL 1884

SUR

L'ORGANISATION MUNICIPALE

(*Promulguée au* Journal officiel *du 6 avril 1884*[1].)

TITRE Ier

DES COMMUNES

Article premier.

Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints.

Art. 2.

Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le Conseil d'État entendu.

1. *Bulletin des lois,* XIIe série, nº 835-14221.

Ainsi que nous l'avons dit dans l'*historique,* diverses lois ont modifié certains articles du texte primitif de la loi du 5 avril 1884. Les parties modifiées, qui se substituent au texte ancien, ont été imprimées en caractères italiques.

Art. 3.

Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions.

Le préfet devra ordonner cette enquête lorsqu'il aura été saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Il pourra aussi l'ordonner d'office.

Après cette enquête, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement donnent leur avis, et la proposition est soumise au conseil général.

Art. 4.

Si le projet concerne une section de commune, un arrêté du préfet décidera la création d'une commission syndicale pour cette section, ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première sont en majorité dans le conseil municipal, et déterminera le nombre des membres de cette commission.

Ils seront élus par les électeurs domiciliés dans la section.

La commission nomme son président. Elle donne son avis sur le projet.

Art. 5.

Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général et le Conseil d'État entendu.

ART. 6.

Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante :

Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les conseils généraux et le Conseil d'État entendus.

Dans tous les autres cas, il est statué par un décret rendu en Conseil d'État, les conseils généraux entendus.

Néanmoins, le conseil général statue définitivement s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressés.

ART. 7.

La commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient.

Les habitants de cette commune conservent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature.

Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartenaient exclusivement.

Les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle commune.

Les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de communes en déterminent expressément toutes les autres conditions.

En cas de division, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés.

Art. 8.

Les dénominations nouvelles qui résultent soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions.

Art. 9.

Dans tous les cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles.

TITRE II

DES CONSEILS MUNICIPAUX

CHAPITRE PREMIER

Formation des conseils municipaux.

Art. 10.

Le conseil municipal se compose de dix membres dans les communes de cinq cents habitants et au-dessous;

		Habitants.
De 12	dans celles de	501 à 1,500
16	—	1,501 à 2,500
21	—	2,501 à 3,500
23	—	3,501 à 10,000
27	—	10,001 à 30,000
30	—	30,001 à 40,000
32	—	40,001 à 50,000
34	—	50,001 à 60,000
36	—	60,001 et au-dessus.

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers sera augmenté de trois par mairie.

Art. 11.

L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à dix mille habitants; dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus.

ART. 12.

Le sectionnement est fait par le conseil général, sur l'initiative, soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée.

Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet.

Chaque année, ces formalités étant observées, le conseil général, dans sa session d'août, prononce sur les projets dont il est saisi. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections intégrales à faire dans l'année.

Il est publié dans les communes intéressées avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet, qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.

Le sectionnement, adopté par le conseil général, sera représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur pourra le consulter et en prendre copie.

Avis de ce dernier dépôt sera donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie.

Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du conseil général. Elle est instruite par les soins

du directeur de l'intérieur, dans les formes indiquées ci-dessus.

Les demandes et propositions, délibérations de conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête sont remis au conseil général, à l'ouverture de la session.

ART. 13.

Le préfet peut, par arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance, diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concourront à l'élection des mêmes conseillers.

Il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indiquera le lieu où doit siéger le bureau où il devra voter.

ART. 14.

Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel.

Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

La liste électorale comprend : 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins; 2° ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt; 3° ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai

1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ; 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics.

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

Les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, la communication des listes d'émargement, les pénalités et poursuites, en matière législative, sont applicables aux élections municipales.

Sont également applicables aux élections municipales les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés.

Art. 15.

L'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet.

L'arrêté de convocation est publié dans la commune, quinze jours au moins avant l'élection, qui doit toujours avoir lieu un dimanche. Il fixe le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé.

Art. 16.

Lorsqu'il y aura lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'article 11

de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers.

ART. 17.

Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau, et, en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire.

ART. 18.

Le président a seul la police de l'assemblée. Cette assemblée ne peut s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée. Toute discussion, toute délibération lui sont interdites.

ART. 19.

Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions d'assesseurs. Le secrétaire est désigné par le président et par les assesseurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations.

ART. 20.

Le scrutin ne dure qu'un jour.

ART. 21.

Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées.

Toutes les réclamations et décisions sont insérées au

procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été parafés par le bureau.

ART. 22.

Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les nom, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.

ART. 23.

Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur cette liste.

Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation.

ART. 24.

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques.

ART. 25.

Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.

Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.

L'électeur remet au président son bulletin fermé.

Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains

du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature, ou le parafe avec initiales de l'un des membres du bureau.

Art. 26.

Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert.

Le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant six heures au moins.

Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos; après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu.

Art. 27.

Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :

La boîte du scrutin est ouverte, et le nombre de bulletins vérifié.

Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs.

Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement.

Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de trois cents votants.

Art. 28.

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il y a de conseillers à élire.

Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.

Art. 29.

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Une copie, également signée du secrétaire et des membres du bureau, en est aussitôt envoyée, par l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet, qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire.

Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs.

Art. 30.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires.

ART. 31.

Sont éligibles au conseil municipal, sauf les restrictions portées au dernier paragraphe du présent article et aux deux articles suivants, tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Toutefois le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49.

Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service.

ART. 32.

Ne peuvent être conseillers municipaux :

1° Les individus privés du droit électoral;

2° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire;

3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance;

4° Les domestiques attachés exclusivement à la personne.

ART. 33.

Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture; et, dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé;

2° Les commissaires et les agents de police;

3° Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée;

4° Les juges de paix titulaires;

5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux;

6° Les instituteurs publics;

7° Les employés de préfecture et de sous-préfecture;

8° Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, et les agents voyers;

9° *Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu*[1];

10° Les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession.

Art. 34.

Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles:

1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture;

2° De commissaire et d'agent de police;

3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies.

Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai

1. Remplacé aujourd'hui par l'article 40 de la loi du 9 décembre 1905 : « Pendant huit années à partir de la promulgation de la présente loi, les ministres du culte seront inéligibles au conseil municipal dans les communes où ils exerceront leur ministère ecclésiastique. »

de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi.

Art. 35.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

Un délai de dix jours à partir de la proclamation du résultat du scrutin est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés.

Si dans ce délai le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

Dans les communes de cinq cent un habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal.

L'article 49 est applicable aux cas prévus par le paragraphe précédent.

Art. 36.

Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles 38, 39 et 40 ci-après.

Art. 37.

Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune.

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture.

Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture.

Dans l'un et l'autre cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation, par la voie administrative, aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture, et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales.

Il est donné récépissé soit des réclamations, soit des défenses.

Art. 38.

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État.

Il prononce sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture, et le préfet la fait notifier dans la huitaine de sa date. En cas de renouvellement général, le délai est porté à deux mois.

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision.

Les délais ci-dessus fixés ne commencent à courir, dans le cas prévu à l'article 39, que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif.

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le conseil de préfecture est dessaisi; le préfet en informe la partie intéressée, qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'État. Le recours est notifié dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture par le requérant.

Art. 39.

Dans tous les cas où une réclamation, formée en vertu de la présente loi, implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et la partie doit justifier de ses diligences dans le délai de quinzaine; à défaut de cette justification, il sera passé outre, et la décision du conseil de préfecture devra intervenir dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine.

Art. 40.

Le recours au Conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture dans le délai d'un mois qui court, à l'encontre du préfet, à partir de la décision, et, à l'encontre des parties, à partir de la notification qui leur est faite.

Le préfet donne immédiatement, par la voie administrative, connaissance du recours aux parties intéressées,

en les prévenant qu'elles ont quinze jours pour tout délai à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture.

Aussitôt ce nouveau délai expiré, le préfet transmet au ministre de l'intérieur, qui les adresse au Conseil d'État, le recours, les défenses, s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué, et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté; il y joint son avis motivé.

Les délais pour la constitution d'un avocat et pour la communication au ministre de l'intérieur sont d'un mois pour chacune de ces opérations, et de trois mois en ce qui concerne les colonies.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat.

Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder deux mois.

Art. 41.

Les conseils municipaux sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelés intégralement le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle.

Art. 42.

Lorsque le conseil municipal se trouve, par l'effet des vacances survenues, réduit aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à dater de la

dernière vacance, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu à faire des élections partielles, quand la section a perdu la moitié de ses conseillers.

Art. 43.

Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, rendu en conseil des ministres et publié au *Journal officiel*, et, dans les colonies régies par la présente loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au *Journal officiel de la colonie*.

S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Dans les colonies ci-dessus spécifiées, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies.

Art. 44.

En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, et lorsque aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'ac-

ceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du Président de la République, et, dans les colonies, par arrêté du gouverneur.

Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas trente-cinq mille habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président et, au besoin, le vice-président.

Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public.

Art. 45.

Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

CHAPITRE II

Fonctionnement des conseils municipaux.

Art. 46.

Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire quatre fois l'année : en février, mai, août et novembre.

La durée de chaque session est de quinze jours; elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.

La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines.

Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.

Art. 47.

Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal. Le maire peut également réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire.

La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets.

Art. 48.

Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet.

Art. 49.

Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date la plus ancienne des nominations; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie.

Art. 50.

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

Quand, après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

Art. 51.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents; les noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

ART. 52.

Le maire, et à défaut celui qui le remplace, préside le conseil municipal.

Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président.

Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonctions, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

ART. 53.

Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres, qui assisteront aux séances mais sans participer aux délibérations.

ART. 54.

Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret.

ART. 55.

Le maire a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

ART. 56.

Le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie.

ART. 57.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraffé par le préfet ou le sous-préfet.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

ART. 58.

Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

ART. 59.

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres.

Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président, qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

ART. 60.

Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives, peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Les démissions sont adressées au sous-préfet; elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission, constaté par lettre recommandée.

CHAPITRE III

Attributions des conseils municipaux.

ART. 61.

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure.

Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Il émet des vœux sur tous objets d'intérêt local.

Il dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants.

ART. 62.

Expédition de toute délibération est adressée, dans la huitaine, par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé.

ART. 63.

Sont nulles de plein droit :

1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

ART. 64.

Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet.

ART. 65.

La nullité de droit est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet, et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque.

ART. 66.

L'annulation est prononcée par le préfet en conseil de préfecture.

Elle peut être provoquée d'office par le préfet dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune.

Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie.

Il en est donné récépissé.

Le préfet statuera dans le délai d'un mois.

Passé le délai de quinze jours sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération.

Art. 67.

Le conseil municipal et, en dehors du conseil, toute partie intéressée peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le Conseil d'État. Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoirs.

Art. 68.

Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants :

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans;

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales;

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale;

4° Les transactions;

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public;

6° La vaine pâture;

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et, généralement, les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes en vertu de l'article 133 de la présente loi;

8° *L'acceptation des dons et legs faits à la commune, lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles*[1];

9° Le budget communal;

10° Les crédits supplémentaires;

11° Les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la présente loi;

12° Les octrois, dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi;

13° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.

Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne deviendront néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra, par un arrêté, abréger ce délai.

---

1. Le § 8 était à l'origine ainsi conçu : « 8° L'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges ou conditions, ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles. » Les mots *lorsqu'il y a des charges ou conditions* ont été supprimés par la loi du 4 février 1901.

ART. 69.

Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, sauf le cas où l'approbation par le ministre compétent, par le conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi est prescrite par les lois et règlements.

Le préfet statue en conseil de préfecture dans les cas prévus aux nos 1, 2, 4, 6 de l'article précédent.

Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur.

ART. 70.

Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :

1° *Les circonscriptions relatives aux cultes* [1] ;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

3° Les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° La création des bureaux de bienfaisance;

5° Les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des *fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État* [1] ; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits;

6° Enfin, tous les objets sur lesquels les conseils muni-

1. Abrogé implicitement par la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.

cipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet.

Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre.

Art. 71.

Le conseil municipal délibère sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire, conformément à l'article 151 de la présente loi.

Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif, conformément à l'article 157 de la présente loi.

Art. 72.

Il est interdit à tout conseil municipal soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux.

La nullité des actes et des délibérations prises en violation de cet article est prononcée dans les formes indiquées aux articles 63 et 65 de la présente loi.

TITRE III

DES MAIRES ET DES ADJOINTS

Art. 73.

Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal.

Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de deux mille cinq cents habitants et au-dessous, de deux dans celles de deux mille cinq cent un à dix mille. Dans les communes d'une population supérieure, il y aura un adjoint de plus par chaque excédent de vingt-cinq mille habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept.

La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 avril 1881.

Art. 74.

Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

Art. 75.

Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué, sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'État.

Cet adjoint, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers, et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette

fraction de commune, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions.

Art. 76.

Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Art. 77.

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus par l'article 48; la convocation contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il devra être procédé.

Avant cette convocation, il sera procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance.

ART. 78.

Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet.

ART. 79.

L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. Le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection.

Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine.

S'il y a lieu de compléter le conseil, il sera procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance, et le nouveau maire sera élu dans la quinzaine qui suivra. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, l'article 77 sera applicable.

ART. 80.

Ne peuvent être maires ou adjoints ni en exercer même temporairement les fonctions :

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts, ceux des postes et des télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints.

Art. 81.

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal.

Ils continuent l'exercice de leurs fonctions, sauf les dispositions des articles 80, 86, 87 de la présente loi, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoints sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

Art. 82.

Le maire est seul chargé de l'administration; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal.

Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Art. 83.

Dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats.

Art. 84.

En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau.

ART. 85.

Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

ART. 86.

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

Dans les colonies régies par la présente loi, la suspension peut être prononcée par arrêté du gouverneur pour une durée de trois mois. Cette durée ne peut être prolongée par le ministre.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies.

ART. 87.

Au cas prévu et réglé par l'article 44, le président et, à son défaut, le vice-président de la délégation spéciale remplit les fonctions de maire.

Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil.

Art. 88.

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination.

Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

Art. 89.

Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau.

Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

Il n'est pas dérogé aux prescriptions du décret du 17 mai 1809, relatives à la mise en ferme des octrois.

Art. 90.

Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses;

4° De diriger les travaux communaux;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la présente loi;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant;

9° De prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844;

De faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers remis sur le territoire; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux;

De surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal;

10° Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal.

ART. 91.

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

ART. 92.

Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;

3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

ART. 93.

Le maire, ou à son défaut le sous-préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance.

ART. 94.

Le maire prend des arrêtés à l'effet :

1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ;

2° De publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

ART. 95.

Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet.

Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet.

Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.

ART. 96.

Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire.

La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie.

ART. 97.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Art. 98.

Le maire a la police des routes nationales et départementales, et des voies de communication, dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies.

Il peut, moyennant le payement de droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'ar-

ticle 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

Les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même.

Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet.

Art. 99.

Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Art. 100[1].

Abrogé par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905.

---

1. L'article 100 de la loi municipale était ainsi conçu :

« Art. 100. — Les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte.

« Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun

ART. 101 [1].

Abrogé par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905.

ART. 102.

Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Les gardes champêtres sont nommés par le maire; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être sus-

---

qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

« Les sonneries religieuses comme les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, ou entre le préfet et les consistoires, et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes. »

Il a été remplacé par les dispositions suivantes insérées à l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905.

« *Art. 27.* — ... Les sonneries de cloches seront réglées par arrêté municipal, et, en cas de désaccord entre le maire et le président ou directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral.

« Le règlement d'administration publique prévu par l'article 43 de la présente loi déterminera les conditions et les cas dans lesquels les sonneries civiles pourront avoir lieu. »

1. L'article 101 de la loi municipale était ainsi conçu :

« ART. 101. — Une clef du clocher sera déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques, une autre entre les mains du maire, qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements.

« Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église sera déposée entre les mains du maire. »

Il est aujourd'hui remplacé par l'article 52 du décret réglementaire du 16 mars 1906 dont voici le texte :

« *Art. 52.* — Une clef du clocher est déposée entre les mains du président ou directeur de l'association cultuelle, une autre entre les mains du maire qui ne peut en faire usage que pour les sonneries civiles mentionnées à l'article précédent et l'entretien de l'horloge publique.

« Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église est déposée entre les mains du maire. »

pendus par le maire. La suspension ne pourra durer plus d'un mois; le préfet seul peut les révoquer.

En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

ART. 103.

Dans les villes ayant plus de quarante mille habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du Président de la République.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'État entendu.

Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers et sous-brigadiers et les agents de police nommés par le maire doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer.

ART. 104.

Le préfet du Rhône exerce, dans les communes de Lyon, Caluire-et-Cuire, — Oullins, Sainte-Foy, — Saint-Rambert, Villeurbanne, — Vaux-en-Velin, Bron, Vénissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, *et dans celle de Sathonay, du département de l'Ain* [1], les mêmes

1. Abrogé par l'article 8 de la loi du 13 avril 1900 en ces termes :
« La commune de Sathonay (Ain) est distraite de l'agglomération lyonnaise. A dater de la promulgation de la présente loi, le préfet du Rhône cessera d'exercer dans cette commune les attributions de police qui lui ont été conférées par l'article 104 de la loi du 5 avril 1884. »

attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.

Art. 105.

Dans les communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97.

Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Art. 106.

Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés, ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

Art. 107.

Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

ART. 108.

Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée ;

3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

ART. 109.

La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

TITRE IV

DE L'ADMINISTRATION DES COMMUNES

CHAPITRE PREMIER

Des biens, travaux et établissements communaux.

ART. 110.

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public, peut être autorisée, sur la demande de tout créancier porteur

de titre exécutoire, par un décret du Président de la République, qui détermine les formes de la vente.

ART. 111.

Le conseil municipal statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune, quand ils ne donnent pas lieu à des réclamations des familles[1].

Toutefois, si la donation ou le legs a été fait à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une commission syndicale, conformément à l'article 129 ci-dessous. La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de la libéralité, et, dans aucun cas, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

ART. 112.

Lorsque la délibération porte refus de dons ou legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil municipal déclare y persister, *ou si le préfet n'a pas requis de nouvelle délibération dans le mois de la réception de la délibération portant refus*[2].

Si le don ou le legs a été fait à une section de commune et que le conseil municipal soit d'avis de refuser la libéralité, il sera procédé comme il est dit au paragraphe 2 de l'article 111.

ART. 113.

Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter

1. Ainsi modifié par l'article 3 de la loi du 4 février 1901.
2. Ainsi complété par l'article 3 de la loi du 4 février 1901.

les dons ou legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Le décret du Président de la République, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal, qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation.

ART. 114.

Aucune construction nouvelle ou reconstruction ne peut être faite que sur la production des plans et devis approuvés par le conseil municipal, sauf les exceptions prévues par des lois spéciales.

Les plans et devis sont, en outre, approuvés par le préfet dans les cas prévus par l'article 68, § 3.

ART. 115.

Les traités de gré à gré à passer dans les conditions prévues par l'ordonnance du 14 novembre 1837, et qui ont pour objet l'exécution par entreprise des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux, sont approuvés par le préfet, ou par décret, dans le cas prévu par l'article 145, § 3.

Il en est de même des traités portant concession à titre exclusif, ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux, *ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres*[1].

ART. 116.

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.

1. Modifié par la loi du 29 décembre 1904. (Voir nos 1319 et suiv.)

Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

ART. 117.

Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret.

Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences.

Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées au chapitre III du titre IV de la présente loi.

ART. 118.

Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871.

ART. 119.

Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux concernant un emprunt sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années.

Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre ou si le délai de remboursement excède douze années, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret du Président de la République.

Le décret est rendu en Conseil d'État si l'avis du conseil municipal est contraire, ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de cent mille francs de revenu.

L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi lorsque la somme à emprunter dépasse cinq cent mille francs, ou lorsque ladite somme, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse cinq cent mille francs.

Art. 120.

Les délibérations par lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changeraient en totalité ou en partie l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettraient à la disposition, soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier, lesdits locaux et objets, ne sont exécutoires qu'après avis du conseil municipal, et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur.

CHAPITRE II

Des actions judiciaires.

ART. 121 [1].

Le conseil municipal délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune ou d'une section de commune.

ART. 122.

Le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal, représente en justice la commune ou la section de commune.

Il peut toujours, sans autorisation préalable du conseil municipal, faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

ART. 123.

Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demandant qu'en défendant, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section,

---

1. Ainsi modifié par la loi du 8 janvier 1905 dans les termes suivants :

« ART. 1er. — Les articles 121, 122, 123, 124 et 125 de la loi du 5 avril 1884 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. 121.* — (Suit le texte des articles modifiés.)

« ART. 2. — Les articles 126 et 127 de la même loi sont abrogés.

« ART. 3. — Les établissements publics... (Voir le texte de cet article au n° 1425.)

« ART. 4. — La présente loi est applicable à l'Algérie. »

Voir le texte primitif de la loi du 5 avril 1884 dans le commentaire en regard des articles nouveaux.

et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

Le contribuable adresse au conseil de préfecture un mémoire détaillé dont il lui est délivré récépissé. Le préfet transmet immédiatement ce mémoire au maire, en l'invitant à le soumettre au conseil municipal, spécialement convoqué à cet effet ; le délai de convocation peut être abrégé.

La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois, à dater du dépôt de la demande en autorisation. Toute décision portant refus d'autorisation doit être motivée.

Si le conseil de préfecture ne statue pas dans le délai de deux mois, ou si l'autorisation est refusée, le contribuable peut se pourvoir devant le Conseil d'État.

Le pourvoi est introduit et jugé selon la forme administrative. Il doit, à peine de déchéance, être formé dans le mois qui suit soit l'expiration du délai imparti au conseil de préfecture pour statuer, soit la notification de l'arrêté portant refus.

Il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'État.

Le conseil de préfecture ou le Conseil d'État peuvent, s'ils accordent l'autorisation, en subordonner l'effet à la consignation préalable des frais d'instance et ils fixent, en ce cas, la somme à consigner.

La commune ou section est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard.

Après tout jugement intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

ART. 124.

Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une

commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux qu'un mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

ART. 125.

Le préfet ou le sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, avec l'invitation de convoquer le conseil municipal dans le plus bref délai pour en délibérer.

ART. 126.

(Abrogé par l'article 2 de la loi du 8 janvier 1905.)

ART. 127.

(Abrogé par l'article 2 de la loi du 8 janvier 1905.)

ART. 128.

Lorsqu'une section se propose d'intenter ou de soutenir une action judiciaire, soit contre la commune dont elle dépend, soit contre une autre section de la même commune, il est formé, pour la section et pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale distincte.

ART. 129.

Les membres de la commission syndicale sont choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les

électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers.

Le préfet est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois pour nommer une commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cet effet une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune.

Le nombre des membres de la commission est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs.

Ils élisent parmi eux un président chargé de suivre l'action.

Art. 130.

Lorsque le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention, prescrite par l'article 64, des conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations au lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir.

Art. 131.

La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès.

Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou section de commune.

CHAPITRE III

Du budget communal.

SECTION PREMIÈRE

Recettes et dépenses.

ART. 132.

Le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

ART. 133.

Les recettes du budget ordinaire se composent :

1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État ;

5° Du produit des octrois municipaux affecté aux dépenses ordinaires ;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires et marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ;

7° Du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ;

8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis;

9° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières;

10° Du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux;

11° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police;

13° Du produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie, sur leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique;

14° Et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes les ressources annuelles et permanentes; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets[1].

---

1. L'article 133 se terminait autrefois par les deux paragraphes suivants : « L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires.

« Il est approuvé par décret dans les autres cas. »

Ces deux paragraphes ont été abrogés par l'article 1er de la loi du 7 avril 1902 ainsi conçu :

« Art. 1er. — Les paragraphes 15 et 16 de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 sont abrogés.

« Art. 2. — Les articles 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884 sont modifiés comme suit. » (Voir le nouveau texte aux articles 141, 142 et 143.)

Art. 134.

Les recettes du budget extraordinaire se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées ;

2° Du prix des biens aliénés ;

3° Des dons et legs ;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois ;

6° Du produit des emprunts ;

7° Du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunt ;

8° Et de toutes autres recettes accidentelles.

Art. 135.

Les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale.

Les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur des recettes énumérées à l'article 134 ou sur l'excédent des recettes ordinaires.

Art. 136.

Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :

1° L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du Recueil des actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au *Bulletin des communes* et, pour

les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois;*

3° Les frais de recensement de la population; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales;

4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes;

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception;

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune;

7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées;

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton;

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois;

10° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés;

11° *Abrogé*[1];

12° *Abrogé*[1];

---

1. Les paragraphes 11° et 12° de l'article 136, qui ont été abrogés par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, étaient ainsi conçus :

« 11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au payement de cette indemnité;

« 12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique;

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement;

15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection, et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent;

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux;

17° L'acquittement des dettes exigibles;

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi;

19° Dans les colonies régies par la présente loi : le traitement du secrétaire et des employés de la mairie; les contributions assises sur les biens communaux; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor;

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.

---

disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

« S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11° et 12°, il est statué par décret, sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes. »

Nous indiquerons dans notre commentaire (nos 1730 et suiv.) les dispositions légales qui remplacent ces paragraphes abrogés.

ART. 137.

L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par des décrets du Président de la République rendus en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Il en sera de même de toute délibération portant augmentation ou prorogation de taxe pour une période de plus de cinq ans.

Les délibérations concernant :

1° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants ;

2° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local ;

3° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans ledit tarif général ;

4° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif général ;

Doivent être pareillement approuvées par décret du Président de la République rendu en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Les surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés et hydromels et alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor, ne peuvent être autorisées que par une loi.

ART. 138.

Sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, conformément aux dispositions de l'article 69 de la présente loi, mais toutefois après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions,

les délibérations prises par les conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi.

ART. 139.

Sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations prises par les conseils municipaux prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve, toutefois, qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera pas le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif.

ART. 140.

Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires en vertu des lois et des usages locaux sont réparties par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet.

Ces taxes sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

ART. 141 [1].

Les conseils municipaux votent les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

Ils peuvent aussi voter trois centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, et trois centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus.

Ils peuvent, en outre, voter des centimes pour insuffisance de revenus appliqués à des dépenses ordinaires, ou des centimes destinés à des dépenses extraordinaires dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général.

---

1. Ainsi modifié par la loi du 7 avril 1902.

Ils peuvent voter également les emprunts remboursables sur les impositions ci-dessus ou sur les ressources ordinaires, dont l'amortissement n'excédera pas trente ans.

ART. 142[1].

Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet, les contributions pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires, qui dépassent le maximum fixé par le conseil général, et les emprunts remboursables sur ces impositions, dont l'amortissement n'excédera pas trente ans.

ART. 143[1].

Toute contribution établie pour plus de trente ans et tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires, dont l'amortissement dépasse trente ans, sont autorisés par décret du Président de la République, rendu en Conseil d'État.

Il est également statué par un décret rendu en Conseil d'État, si la somme à emprunter dépasse un million ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million, quelle que soit d'ailleurs la durée d'amortissement de l'emprunt.

ART. 144.

Les forêts et les bois de l'Etat acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans la même proportion que les propriétés privées.

SECTION II

Vote et règlement du budget.

Art. 145.

Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet.

Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.

Le budget des villes dont le revenu est de trois millions de francs au moins est toujours soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

Le revenu d'une ville est réputé atteindre trois millions de francs lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

Il n'est réputé être descendu au-dessous de trois millions de francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme.

Art. 146.

Les crédits qui seront reconnus nécessaires après le règlement du budget seront votés et autorisés conformément à l'article précédent.

ART. 147.

Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire.

Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération.

ART. 148.

Le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus par le paragraphe 2 de l'article 145 et par le paragraphe 2 de l'article 147; mais il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires.

ART. 149.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de trois millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans

que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

Art. 150.

Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture.

CHAPITRE IV

De la comptabilité des communes.

ART. 151.

Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget.

Ils sont définitivement approuvés par le préfet.

ART. 152.

Le maire peut seul délivrer des mandats.

S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire.

ART. 153.

Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable, chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxes, de sous-répartitions et de prestations locales doivent être remis à ce comptable.

ART. 154.

Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur les états dressés par le

maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture.

Art. 155.

Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie, en vertu du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques.

Art. 156.

Les fonctions de receveur municipal sont remplies par le percepteur, ou à son défaut, dans les chefs-lieux d'arrondissement, par un percepteur en résidence désigné à cet effet par le ministre des finances.

Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent soixante mille francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial[1].

Ce receveur spécial est nommé sur une liste de trois noms présentée par le conseil municipal.

Il est nommé par le préfet dans les communes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs, et par le Président de la République, sur la proposition du ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur.

---

1. Les deux premiers paragraphes de l'article 156 ont été ainsi modifiés par la loi du 25 février 1901, article 50.

En cas de refus, le conseil municipal doit faire de nouvelles présentations.

Art. 157.

Les comptes du receveur municipal sont apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excèdent pas trente mille francs.

Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur.

Ces distinctions sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance.

Art. 158.

La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique.

Les receveurs municipaux sont assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance des receveurs des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances, d'après les conditions déterminées par un règlement d'administration publique.

Art. 159.

Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés, par l'autorité chargée de juger lesdits comptes, à une amende de dix francs à cent francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils de préfecture, et de cinquante à cinq

cents francs, également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes.

Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard.

Elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets de comptables des deniers de l'État, et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles.

Art. 160.

Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de cent mille francs et au-dessus, et dans les autres quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

TITRE V

DES BIENS ET DROITS INDIVIS ENTRE PLUSIEURS COMMUNES

Art. 161.

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du Président de la République.

La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renou-

velée après chaque renouvellement des conseils municipaux.

Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux.

Art. 162.

Les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière.

Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, demeurent réservés aux conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs.

Art. 163.

La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux.

Leurs délibérations seront soumises à l'approbation du préfet.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera, sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la présente loi.

TITRE VI

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

ART. 164.

La présente loi est applicable aux communes de plein exercice de l'Algérie, sous réserve des dispositions actuellement en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, échanges, aliénations et partages, et sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes.

Par dérogation aux articles 5 et 6 de la présente loi, les érections de communes, les changements projetés à la circonscription territoriale des communes, quand ils devront avoir pour effet de modifier les limites d'un arrondissement, seront décidés par décret pris après avis du conseil général.

Par dérogation à l'article 74, les conseils municipaux peuvent allouer aux maires des indemnités de fonctions, sauf approbation du gouverneur général.

ART. 165.

La présente loi est également applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, sous les réserves suivantes :

Un arrêté du gouverneur en conseil privé tiendra lieu du décret du Président de la République, dans les cas

prévus aux articles 110, 145, 148 et 149 *et dans le cas prévu à l'article 133, § 15*[1].

Les attributions dévolues au ministre de l'intérieur par les articles 40, 69 et 120, au ministre des cultes par l'article 100, et au ministre des finances par l'article 156 de la présente loi sont conférées au ministre de la marine et des colonies.

Les attributions conférées au ministre de l'intérieur et aux préfets par les articles 4, 13, 15, 36, 40, § 4; 46, § 2; 47, 48, 60, § 1er; 65, 66, 67, 69, 70, 85, 95, §§ 2 et 4; 98, § 4; 100, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 124, 129, 130, 133, § 15; 140, 142, 145, § 1er; 146, 148, 149, 150, 151, 152 et 156 de la présente loi sont dévolues au gouverneur.

Les attributions dévolues aux préfets et aux sous-préfets par les articles 12, 29, 37, 38, 40, §§ 1, 2 et 3; 49, § 3; 52, 57, 60, § 2; 61, 62, 78, 88, 93, 95, §§ 1 et 3; 102, 103, 125 et 154 sont remplies par le directeur de l'intérieur.

Les attributions conférées au conseil de préfecture par les articles 36, 37, 38, 39, 40 et 60 sont dévolues au conseil du contentieux administratif.

Les attributions dévolues aux conseils de préfecture par les articles 65, 66, 111, 121, 123, 125, 126, 127, 152, 154, 157 et 159 sont conférées au conseil privé.

Les attributions dévolues à la Cour des comptes par les articles 157, § 2, et 159 sont conférées au conseil privé, sauf recours à la Cour des comptes.

Les recours au Conseil d'État formés par l'administration contre les décisions du conseil du contentieux administratif sont transmis par le gouverneur au ministre de la marine et des colonies, qui en saisit le Conseil d'État.

Les dispositions du décret du 20 novembre 1882 sur le

1. Ajouté par la loi du 12 mai 1889.

régime financier des colonies restent applicables à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi.

Art. 166.

Les dispositions de la présente loi relatives aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer, qui reste assujetti aux règlements en vigueur en Algérie et dans les colonies.

TITRE VII

DISPOSITIONS GENERALES

Art. 167.

Abrogé par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905.

Art. 168.

Sont abrogés :

1° Le titre XI, art. 3, de la loi des 16-24 août 1790;

2° Les articles 1, 2, 3 et 5 de la loi du 20 messidor an III;

3° Les titres I, IV et V de la loi du 10 vendémiaire an IV;

4° La loi du 29 vendémiaire an V, la loi du 17 vendémiaire an X, l'arrêté du 21 frimaire an XII;

5° Les articles 36, n° 4, 39, 49, 92 à 103 du décret du 30 décembre 1809; la loi du 14 février 1810;

6° La loi du 18 juillet 1837;

7° L'ordonnance du 18 décembre 1838;

8° L'ordonnance du 15 juillet 1840;

9° L'ordonnance du 7 août 1842;

10° La loi du 19 juin 1851, à l'exception de l'article 5;

11° Le décret des 4-11 septembre 1851;

12° L'article 5, nos 13 et 21, du décret du 25 mars 1852;

13° La loi du 5 mai 1855;

14° Le décret du 13 avril 1861, tableau A, nos 42, 48, 50, 51, 56, 59;

15° La loi du 24 juillet 1867, à l'exception de la disposition de l'article 9, relative à l'établissement du tarif général, et de l'article 17, lequel reste en vigueur provisoirement, mais seulement en ce qui concerne la ville de Paris;

16° La loi du 22 juillet 1870;

17° Les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 18, 19, 20 de la loi du 14 avril 1871, le paragraphe 25 de l'article 46 et le paragraphe 4 de l'article 48 de la loi du 10 août 1871;

18° La loi du 4 avril 1873;

19° La loi du 20 janvier 1874;

20° La loi du 12 août 1876;

21° La loi du 21 avril 1881;

22° La loi du 28 mars 1882.

Sont abrogés également pour les colonies, en ce qu'ils ont de contraire à la présente loi :

23° Le décret colonial du 12 juin 1827 (Martinique);

24° Le décret colonial du 20 septembre 1837 (Guadeloupe);

25° L'arrêté du 12 novembre 1848 (Réunion);

26° Le décret du 29 juin 1882 (Saint-Barthélemy);

27° L'article 116 du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, pour les colonies soumises à la présente loi;

28° Et, en outre, toutes dispositions contraires à la présente loi, sauf celles qui concernent la ville de Paris.

DISPOSITION TRANSITOIRE

Les sectionnements votés par les conseils généraux dans leur session du mois d'août 1883 recevront leur application dans toutes les communes qui en ont été l'objet, à l'occasion des élections municipales du 4 mai 1884.

TITRE VIII[1]

DES SYNDICATS DE COMMUNES

ART. 169.

Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'intérieur; et, s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'État autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes.

D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les conseils municipaux de ces communes et

---

1. Ce titre a été ajouté par la loi du 22 mars 1890 qui porte :

« *Article unique.* — Il est ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre ainsi conçu :... » (Suit le texte du titre VIII ci-dessus.)

Voir *Bulletin des lois*, XIIe série, n° 1322-22064.

des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple.

ART. 170.

Les syndicats de communes sont des établisements publics investis de la personnalité civile.

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association.

ART. 171.

Le syndicat est administré par un comité.

A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes :

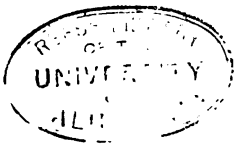
Les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués.

Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat; mais en cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce



mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, démission ou toute autre cause, le conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois.

Si un conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité du syndicat.

Art. 172.

La commune siège du syndicat est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des communes syndiquées.

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats.

A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du syndicat.

Art. 173.

Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires un mois avant les sessions ordinaires du conseil général.

Il peut être convoqué extraordinairement par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion.

Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité.

Le comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau.

Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en jus-

tice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175[1].

Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Art. 174.

Les conditions de validité des délibérations du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux.

Art. 175.

Le comité du syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère.

Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet.

La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité.

Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés.

Art. 176.

L'administration des établissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur

---

1. Le texte publié au *Journal officiel* portait « par l'article 7 ». L'article 175 était, en effet, l'article 7 de la loi spéciale qui est devenue le titre VIII de la loi du 5 avril 1884.

sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice.

ART. 177.

Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent:

1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des conseils municipaux l'ont déterminée.

Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux;

2° Le revenu des biens, meubles et immeubles, de l'association;

3° Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu;

4° Les subventions de l'Etat, du département et des communes;

5° Les produits des dons ou legs.

Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées.

Les conseillers municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la commission de surveillance.

Art. 178.

Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution.

Art. 179.

Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'État.

Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

ART. 180.

Les dispositions du présent titre sont applicables, dans les conditions et sous les réserves contenues dans les articles 164, 165 et 166 de la loi du 5 avril 1884 :

1° Aux communes de plein exercice de l'Algérie ;

2° Aux colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

COMMENTAIRE

DE LA

LOI DU 5 AVRIL 1884

TITRE Ier

DES COMMUNES

ARTICLE Ier

Composition du conseil municipal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. Ier.
Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints.	*Le corps municipal de chaque commune se compose* du maire, *d'un ou de plusieurs adjoints et des conseillers municipaux.*

1. — L'article 1er de la loi du 5 mai 1855 était ainsi conçu : « Le corps municipal de chaque commune se compose *du maire,* d'un ou de plusieurs adjoints et des conseillers municipaux. »

La loi nouvelle reproduit cette énumération, mais en plaçant le conseil municipal avant le maire et les adjoints. C'est sans doute un hommage rendu aux représentants directs du suffrage universel, dont le maire lui-même tient ses pouvoirs (art. 76). Mais le maire, en qualité de président du conseil municipal, marchera toujours en tête du conseil.

2. — Le corps municipal[1] a rang, dans les cérémonies publiques, après le tribunal de première instance et l'état-major de brigade. (Décr. du 24 messidor an XII, tit. Ier, art. 8.)

Il a droit, dans ce cas, à une escorte d'un demi-peloton de troupes à cheval ou d'une demi-section d'infanterie, sous le commandement d'un sous-officier[2]. (Décr. du 24 octobre 1891, art. 299.)

Les postes devant lesquels il passe prennent les armes, se forment devant le poste, l'arme au pied. (*Ibid.*, art. 285.) Les sentinelles portent les armes[3]. (*Ibid.*, art. 293.)

2 bis. — *Armoiries.* — Un certain nombre de communes possèdent des armoiries. Les demandes en concession d'armoiries doivent être présentées par l'entremise d'un référendaire au sceau de France, accompagnées de la délibération du conseil municipal approuvée par le préfet et par le ministre de l'intérieur. (Décr. du 17 mai 1809, *Revue générale d'administration,* 1903, t. II, p. 470.)

ART. 2.

Changements de noms de communes.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le Conseil d'État entendu.

(*Il n'existe pas d'article correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

---

1. Pour le rang personnel du maire et les honneurs qui lui sont dus, voir nos 745 et suiv.

2. Le décret du 24 messidor an XII (titre XX) accordait une garde de 15 hommes aux municipalités en corps d'une ville au-dessus de 5,000 âmes, et de 5 hommes au-dessous.

3. Les mouvements de *portez arme* et *présentez arme* ont été remplacés dans la nouvelle théorie par celui de *reposez sur l'arme* quand l'homme est immobile ou *portez l'arme sur l'épaule,* quand il est en marche.

3. — Les lois de 1831, 1837 et 1855 ne contenaient aucune disposition sur les changements de noms des communes[1]; mais la jurisprudence, fondée sur le décret du 9 fructidor an IX et sur l'ordonnance du 8 juillet 1814[2], avait adopté des règles à peu près semblables à celles que consacre l'article 2 de la loi nouvelle. Elle exigeait même, outre la délibération du conseil municipal et celle du conseil général, l'avis du conseil d'arrondissement, qui désormais ne sera plus obligatoire.

L'administration de l'intérieur était aussi dans l'usage de consulter le service des postes, qui est un des plus intéressés à ce que les noms adoptés ne fassent pas double emploi.

Enfin, le ministre de l'intérieur conseillait quelquefois de soumettre la demande du conseil municipal à une enquête *de commodo et incommodo*. Cette formalité, toujours utile, n'est pas exigée pour les simples changements de noms, ainsi que le Conseil d'État l'a reconnu par décision du 27 mars 1896 (Parmain); mais nous verrons plus loin (art. 8, n° 34) qu'elle devra être remplie pour les changements de dénomination qui sont la conséquence d'une création de commune nouvelle ou d'un transfèrement de chef-lieu[3].

Le texte adopté en première délibération par la Chambre des députés exigeait l'*avis conforme* du conseil municipal; mais la commission avait, sur la demande du gouvernement, modifié sa rédaction, entre la première et la seconde délibération, en demandant seulement l'*avis* du conseil municipal. On peut prévoir la nécessité de remanier, dans un intérêt postal, les déno-

1. Voir, sur les changements de noms des communes, une monographie très complète publiée dans la *Revue générale d'administration*, 1880, t. II, p. 385, par M. P. Gérard, sous-chef au ministère de l'intérieur, et une autre de M. Ramalho, également sous-chef, publiée dans la même revue (1896, t. III, p. 5).

2. Le décret de l'an IX déclarait qu'il ne pourrait être donné aux communes d'autres noms que ceux portés aux tableaux contenant la division du territoire de la République en justices de paix. — L'ordonnance de 1814 autorise les communes à reprendre le nom qu'elles portaient avant 1790.

3. Le Conseil d'État recommande de faire procéder à une enquête dans les autres communes toutes les fois que le changement de nom sollicité par une commune est de nature à porter atteinte aux intérêts de ces autres communes. (*Notes de jurisprudence.*)

minations actuelles qui renferment un grand nombre d'homonymes, et on voulait éviter que la décision du gouvernement ne fût entravée par des oppositions locales. Mais le Sénat a pensé que, « s'agissant de supprimer une dénomination consacrée, dans presque tous les cas, par un usage immémorial, et que la commune a le droit de considérer comme une véritable propriété, l'initiative de la modification ne peut être attribuée rationnellement qu'à la commune elle-même ». Elle a substitué, en conséquence, aux mots *sur l'avis* ceux-ci : *sur la demande* du conseil municipal, et elle a maintenu cette rédaction, malgré les observations contraires du commissaire du gouvernement (séance du 5 février 1884).

4. — Pour les changements de noms qui résultent d'un changement de chef-lieu ou de la création de communes nouvelles, voir l'article 8 (n° 33).

5. — Les autorités locales ne peuvent pas plus modifier l'orthographe des noms des communes que changer les noms eux-mêmes. L'orthographe qui doit être considérée comme officielle est celle que donnent les tableaux de la population des communes de France publiés à la suite de chaque dénombrement. Ces tableaux ont été dressés avec le plus grand soin ; ils doivent être scrupuleusement suivis[1]. (Circ. Int. 12 décembre 1877 et 19 novembre 1881.)

5 bis. — Les noms des sections de communes ne peuvent être changés qu'avec l'approbation du préfet.

Telle était du moins autrefois la jurisprudence du ministère de l'intérieur (Décis. du 26 mars 1890); nous trouvons cependant

---

1. Toutefois, si une erreur d'orthographe s'est glissée dans les tableaux officiels, il n'y a pas lieu de recourir à un décret spécial pour rétablir l'orthographe primitive, cette erreur n'ayant pas pour effet de modifier le nom de la commune. (*Notes de jurisprudence* du Conseil d'État.)

mentionnée dans la *Revue générale d'administration* (1901, t. I, p. 308), une note de la section de l'intérieur du Conseil d'État du 20 février 1901, rejetant un projet de décret préparé en vue de changer le nom d'un hameau d'une commune. Le Conseil d'État (ou plutôt la section) fait remarquer qu'aucune disposition de loi ne réglemente les changements de noms des hameaux communaux. Cet avis s'applique-t-il aux sections de communes, même à celles qui jouissent de la personnalité civile et desquelles on ne pourrait pas dire, comme porte le texte de l'avis, qu'elles « ne constituent pas des circonscriptions administratives » ? Devra-t-on admettre que « leurs noms résultent du simple usage, tel qu'il existe en fait pour les habitants du lieu et des environs » et laisser le conseil municipal régler souverainement la question conformément au principe posé par l'article 61 de la loi ? Telle paraît être la pensée du Conseil d'État ; mais elle n'est pas expressément formulée et nous nous en tenons, quant à présent, à la jurisprudence ministérielle qui, s'appuyant sur un argument d'analogie, considère la question comme dépassant la portée d'un simple intérêt municipal et exige, à défaut de décret, l'approbation préfectorale.

Art. 3.

Changements dans la circonscription des communes. — Comment les demandes doivent être introduites. — Enquête. — Transfèrements de chefs-lieux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 2.

Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement, dans les communes intéressées, une enquête,

intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions.

Le préfet devra ordonner cette enquête lorsqu'il aura été saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Il pourra aussi l'ordonner d'office.

Après cette enquête, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement donnent leur avis, et la proposition est soumise au conseil général.

tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

Les *conseils municipaux*, assistés des plus imposés en nombre égal à celui de leurs membres, *les conseils d'arrondissement et le conseil général donneront leur avis.*

6. — Le premier paragraphe de cet article est la reproduction du premier paragraphe de l'article 2 de la loi du 18 juillet 1837, avec cette seule différence qu'on en a étendu l'application aux projets tendant au transfèrement des chefs-lieux de commune. L'ancienne législation n'avait pas prévu les mesures d'instruction à suivre dans ce dernier cas. Il y avait été suppléé par la jurisprudence. (Voir Circ. minist. du 5 septembre 1881.)

7. — Mais le deuxième paragraphe contient une innovation assez importante. Autrefois, le préfet était seul juge de la question de savoir s'il y avait lieu d'ouvrir l'enquête. Si le projet ne lui paraissait pas avoir chance d'aboutir, il pouvait non seulement ne pas commencer l'instruction, mais même l'arrêter à tous ses degrés[1]. Ce système avait l'avantage de ne pas encourager des espérances irréalisables et de pas agiter inutilement les populations.

Il n'en sera plus ainsi désormais. Le deuxième paragraphe

1. Sauf le cas où, de l'instruction terminée, il résultait que le conseil général était compétent pour statuer définitivement. Dans ce cas, le préfet était obligé de soumettre le dossier au conseil général. (Avis du Conseil d'État du 26 avril 1877. — *Les Conseils généraux*. Berger-Levrault et Cie, éditeurs, I, p. 1018.)

de l'article 3, introduit au cours de la seconde délibération à la Chambre des députés par un amendement de M. Beauquier, tout en maintenant au préfet le droit de prescrire d'office l'enquête [1], lui impose l'obligation de l'ordonner, lorsqu'il est saisi d'une demande formée soit par le conseil municipal [2] d'une des communes, soit par le tiers des électeurs inscrits dans la commune ou la section, et l'auteur de l'amendement a précisé en ces termes sa demande : « S'il s'agit d'une commune, c'est le tiers de la commune ; s'il s'agit d'un hameau, c'est le tiers du hameau ; s'il s'agit d'une section, c'est le tiers (des électeurs) de cette section. » On a craint que le préfet n'arrêtât arbitrairement des demandes légitimes ; on a craint qu'il n'entravât les projets de réunion de communes que la Chambre a voulu favoriser. Malheureusement, on peut prévoir que le résultat sera tout autre. Les demandes de réunion de communes seront bien rares, tandis que le nombre des sections qui veulent s'ériger en communes, le nombre des hameaux qui aspirent à devenir chefs-lieux, est considérable. L'administration ne pourra plus calmer ces ardeurs, faire la sourde oreille, ajourner, sinon arrêter définitivement, ces projets conçus dans un moment d'irritation passagère. Toute demande devra être forcément instruite et soumise aux conseils délibérants, du moment où elle aura réuni l'adhésion du tiers des électeurs inscrits.

8. — Les formalités d'instruction prévues par cet article sont des formalités substantielles dont l'omission pourrait entraîner l'annulation du décret ou de la délibération du conseil général. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'État du 18 mai 1888 a annulé un décret qui avait réuni les trois communes de Cherré,

---

1. Les Chambres ont maintenu ce droit au préfet, malgré la demande contraire de MM. de Cassagnac et comte de Lanjuinais à la Chambre des députés (séances des 30 juin 1883 et 20 mars 1884), et de M. Chaumontel au Sénat (séance du 5 février 1884).

2. L'amendement adopté par la Chambre ne prévoyait que les demandes émanées du tiers des électeurs ; la commission du Sénat a pensé qu'une demande émanée du conseil municipal d'une des communes devait avoir le même effet légal.

Saint-Antoine et La Ferté-Bernard, sans qu'il eût été régulièrement procédé aux enquêtes préalables. (Voir également Cons. d'Ét. 24 juillet 1848.)

La loi charge expressément le préfet d'ouvrir l'enquête. L'instruction serait donc entachée d'irrégularité si cette enquête avait été ordonnée par le sous-préfet. (Avis Cons. d'Ét. 13 février 1884, Saint-Palavy, *Notes de jurisprudence.*)

9. — La loi de 1837 exigeait que les conseils municipaux appelés à délibérer sur les changements de circonscription fussent complétés par l'adjonction des plus imposés. La loi de 1884 ne reproduit point cette disposition, l'adjonction des plus imposés ayant été supprimée, en toute matière, par la loi du 5 avril 1882.

Transfèrements de chefs-lieux.

10. — La loi met sur la même ligne les changements à la limite des communes et les transfèrements de chefs-lieux. *Toutes les fois,* dit-elle, *qu'il s'agit de transférer le chef-lieu...* De là il faut conclure que toute commune a un chef-lieu et que ce chef-lieu ne peut être changé sans l'accomplissement des formalités légales. Mais la loi ne dit nulle part ce qu'il faut entendre par *chef-lieu,* ni où il se trouve dans les communes composées de plusieurs hameaux. Ce n'est pas nécessairement le hameau qui a donné son nom à la commune, car nous verrons plus loin (n° 33) que beaucoup de communes ne portent pas le nom de leur chef-lieu. A quoi donc reconnaîtra-t-on le chef-lieu? Si on s'en rapporte à une décision contentieuse du Conseil d'État, ce sera le lieu où est situé la mairie. « Considérant que, bien que la loi n'ait pas défini le chef-lieu, il se trouve nécessairement au lieu où la mairie est située et où doit siéger le conseil municipal. » (Cons. d'Ét. 9 décembre 1898, Saint-Léger-de-Fourches.)

De cette définition il résulterait que tout transfèrement de

mairie serait un transfèrement de chef-lieu et devrait être soumis aux mêmes règles. Ainsi, un conseil municipal ne pourrait pas, de sa propre autorité, reconstruire sa mairie dans un *lieu* autre que celui où elle était auparavant. Nous n'avons pas d'objection à élever contre cette opinion, si par *lieu* on entend *village* ou *agglomération,* car il est bien évident qu'un simple déplacement de la mairie d'une rue dans une autre n'est pas un *transfèrement.*

Art. 4.

Commissions syndicales appelées à donner leur avis sur le projet.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 3.
Si le projet concerne une section de commune, un arrêté du préfet décidera la création d'une commission syndicale pour cette section, *ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première sont en majorité dans le conseil municipal,* et déterminera le nombre des membres de cette commission.	*Si le projet concerne une section de commune, il sera créé, pour cette section, une commission syndicale. Un arrêté du préfet déterminera le nombre des membres de la commission.*
Ils seront élus par les électeurs domiciliés dans la section.	*Ils seront élus par les électeurs* municipaux *domiciliés dans la section;* et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section.
La commission nomme son président. Elle donne son avis sur le projet.	*La commission nommera son président. Elle sera chargée de donner son avis sur le projet.*

11. — Il ne faut pas confondre les commissions syndicales prévues par cet article avec celles dont parlait l'article 70 de la loi du 18 juillet 1837 et dont traite la loi nouvelle dans ses articles 161 à 163. Ces dernières, chargées de l'administration des biens indivis entre plusieurs communes, ont, à l'égard de

ces biens, les mêmes pouvoirs que les conseils municipaux intéressés.

Les commissions syndicales instituées en vertu de l'article 4 n'ont aucun pouvoir d'administration; leur rôle se borne à émettre un avis sur le projet à l'étude.

Elles doivent être instituées toutes les fois que le projet intéresse un groupe d'habitants dont le conseil municipal ne peut pas être considéré comme le représentant.

Ainsi, une section demande à se détacher de la commune dont elle forme une annexe, le conseil municipal, qui représente la partie principale de la commune, a évidemment des intérêts opposés à ceux de la section. D'où la nécessité de donner à cette section un organe qui soutiendra ses intérêts et ses besoins.

Mais il peut se faire que la section qui demande à se séparer soit plus forte que le restant de la commune et qu'elle ait la majorité au sein du conseil municipal. Dans ce cas, c'est la fraction restante, contre laquelle est dirigée la demande en séparation, qui devra être appelée à nommer une commission syndicale. La loi du 18 juillet 1837 ne le disait pas expressément, mais c'est dans ce sens qu'elle avait été interprétée.

Si les deux fractions de la commune sont à égalité et que le conseil municipal soit partagé, il conviendra d'instituer une commission dans chaque section. On a quelquefois agi ainsi sous l'empire de la loi de 1837, et le nouveau texte ne nous paraît pas faire obstacle à ce qu'on recoure encore à cette solution.

12. — Il peut arriver que le projet intéresse plusieurs groupes de population plus ou moins rapprochés. Par exemple, une commune demande à s'annexer un territoire sur lequel existent, indépendamment d'habitations isolées, deux ou trois hameaux de plus ou moins d'importance. Devra-t-on, dans ce cas, instituer une commission unique pour l'ensemble du territoire ou autant de commissions qu'il y a de groupes d'habitations? La

loi de 1884, pas plus que l'ancienne, ne tranche cette question qui devra être résolue suivant les circonstances. Ce que la loi veut, c'est que les groupes d'habitants ayant ou pouvant avoir des intérêts, des aspirations distinctes, puissent faire entendre leurs vœux par un organe autorisé. Ce sera donc au préfet à voir s'il y a communauté ou diversité d'intérêts et de désirs et d'instituer, suivant le cas, une ou plusieurs commissions[1].

13. — La loi du 18 juillet 1837 (art. 2 et 3), à laquelle l'article 4 est emprunté, ne prévoyait pas la création de commissions syndicales pour les demandes de transfèrement de chefs-lieux. La jurisprudence y avait suppléé. (Voir Circ. minist. du 5 septembre 1881.) Aujourd'hui, la nomination d'une commission est légalement obligatoire, puisque l'article 4 s'applique à tous les projets visés par l'article 3 et que ce dernier met les transfèrements de chefs-lieux sur la même ligne que les changements de limites de communes. La commission sera élue, suivant les distinctions indiquées plus haut, dans la section chef-lieu ou dans la section rivale, suivant que le conseil municipal représentera l'une ou l'autre de ces sections.

14. — L'arrêté qui institue la commission fixe le nombre de ses membres qui est ordinairement de 3 ou de 5, mais qui pourrait, au besoin, être plus élevé.

Les syndics sont élus, dit la loi, par « les électeurs domiciliés dans la section ». Nous verrons plus loin (n° 62) que l'article 14 permet d'inscrire sur les listes électorales les électeurs qui, sans habiter la commune, y ont leur domicile légal et les citoyens portés au rôle des contributions directes ou au rôle des patentes qui, *s'ils ne résident pas dans la commune,* ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Ces catégories d'électeurs ne devront pas prendre part à la nomination des syndics. La rédaction primitive de la loi les admettait au vote ; le texte,

1. Dans ce sens, Circulaire ministérielle du 15 mai 1884.

soumis en seconde lecture à la Chambre des députés, portait en effet : « Ils (les syndics) seront élus par les électeurs municipaux[1] domiciliés *ou propriétaires* dans la section », mais les mots *ou propriétaires* ont été retranchés à la demande de M. Margue, sous-secrétaire d'État au département de l'intérieur, qui a pensé qu'il y aurait des inconvénients à laisser voter des électeurs qui n'ont pas droit à la jouissance et à la propriété des biens communaux.

Au Sénat, la discussion a porté sur un autre point. M. Clément a demandé que les propriétaires fonciers puissent prendre part à la nomination des syndics, alors même qu'ils ne figureraient pas sur les listes électorales. Le rapporteur a combattu cet amendement en disant que les syndics devaient être élus comme les conseillers municipaux. Mais, ni lui, ni l'orateur qu'il combattait, ne paraissent avoir remarqué que le texte écarte de l'élection une partie des électeurs municipaux, ceux qui ne sont pas domiciliés (séance du 5 février 1884).

15. — Il y a lieu de suivre, pour l'élection des syndics, les formes tracées par la loi pour l'élection des conseillers municipaux[2].

Mais les règles relatives aux incompatibilités ne nous paraissent pas applicables aux membres des commissions syndicales.

Les élus doivent-ils même être électeurs? Nous ne le pensons pas. La loi n'ayant établi aucune condition d'éligibilité, le choix des habitants nous paraît pouvoir porter aussi bien sur les électeurs de la section que sur les forains et cela sans même

---

1. Le texte voté par la Chambre des députés portait *les électeurs municipaux;* ce dernier mot a été retranché par la commission du Sénat. Cette suppression ne change pas, du reste, le sens de l'article, puisque, d'après l'article 14, tous les électeurs sont électeurs municipaux.

2. Le bureau électoral est, en conséquence, présidé par le maire, l'adjoint ou un conseiller, à condition qu'ils résident dans la section. — Il peut siéger dans un des hameaux intéressés. (Décision du ministre de l'intérieur 6 janvier 1892, *Revue générale d'administration,* 1893, t. II, p. 196.)

qu'il y ait lieu de s'arrêter à la limite du quart fixée par l'article 31 pour les conseils municipaux. (Avis du min. de l'int. 19 avril 1872, Allier; 9 août 1876, Marne. Voir aussi Cons. d'Ét. 8 juillet 1881, Saint-Julien-en-Jarret.)

Les membres du conseil municipal, bien qu'appelés à ce titre à délibérer sur le projet, peuvent être élus syndics. (Décis. minist. 8 janvier 1875, Allier.)

Les réclamations contre les élections de syndics sont, comme celles des conseillers municipaux, de la compétence du conseil de préfecture et du Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 16 mai 1866, Noyal-sur-Vilaine; 8 juillet 1881, Saint-Julien-en-Jarret; conseil de préfecture de la Seine 9 juillet 1880.)

16. — La loi de 1837 prévoyait le cas où le nombre des électeurs de la section n'était pas double au moins de celui des membres à élire et déclarait que, dans ce cas, la commission serait composée des plus imposés de la section. La loi de 1884 ne reproduit pas cette disposition; mais il semble aller de soi que, quand le nombre des intéressés est minime et qu'ils peuvent être tous appelés à faire connaître, soit dans l'enquête, soit par toute autre voie, leurs désirs, il est inutile d'instituer une commission syndicale.

Art. 5.

Création d'une commune nouvelle.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOIS DES 18 JUILLET 1837, 24 JUILLET 1867, 10 AOUT 1871; AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 17 OCTOBRE 1872.
Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général et le Conseil d'État entendu.	(*D'après ces textes, une commune nouvelle peut être créée par simple décret, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux et les commissions syndicales, et que l'avis du conseil général est favorable. Une loi est nécessaire lorsqu'une ae ces conditions fait défaut.*)

17. — D'après la législation antérieure, telle qu'elle ressortait des lois des 18 juillet 1837, 24 juillet 1867, 10 août 1871 et de l'avis interprétatif du Conseil d'État du 17 octobre 1872[1], la création des communes nouvelles était prononcée par décret lorsqu'il y avait accord entre les conseils municipaux et les commissions syndicales et que l'avis du conseil général était favorable. Une loi était nécessaire lorsqu'une de ces conditions faisait défaut.

En décidant que dorénavant l'intervention du pouvoir législatif sera toujours nécessaire, les rédacteurs de la loi de 1884 ont voulu rendre plus difficiles les divisions de communes. Nous applaudissons à leurs intentions, mais sans être convaincu que la nécessité de la préparation d'une loi sera un remède bien efficace à un mal incontestable. Nous aurions de beaucoup préféré que l'on maintînt à l'administration le droit d'arrêter une affaire à ses débuts (voir nos observations sur l'article 3, n° 7), car l'expérience prouve qu'il est beaucoup plus malaisé d'empêcher la réalisation d'une mesure de ce genre lorsque l'affaire est engagée, que les espérances sont surexcitées et que les rivalités se sont accusées et aigries au cours de l'instruction contradictoire.

18. — Plusieurs députés avaient proposé (séance du 30 juin 1883) de fixer, dans la loi même, un chiffre de population au-dessous duquel il ne pourrait être créé de nouvelles communes (1,500 ou 2,000 habitants). On a écarté ces propositions, parce que, d'une part, il n'a pas paru possible de lier le législateur et que, d'autre part, il peut se présenter des circonstances exceptionnelles qui justifient la création d'une commune dans un centre moins important.

Nous reconnaissons qu'il est difficile de tracer à cet égard

---

1. On pourra consulter, pour l'historique de cette législation et ses vicissitudes, une intéressante étude publiée dans la *Revue générale d'administration*, 1880, t. II, p. 20 et 147, par M. Gérard, sous-chef au ministère de l'intérieur. Cet examen, aujourd'hui rétrospectif, dépasserait les limites de notre cadre.

des règles absolues. Quoi qu'il en soit, puisque aujourd'hui toutes les demandes doivent être soumises aux conseils généraux, nous voudrions pouvoir compter sur la fermeté de ces assemblées pour écarter celles qui ne seraient pas absolument justifiées [1]. Alors même que le conseil général a donné un avis favorable, le gouvernement reste, d'ailleurs, libre de ne pas soumettre l'affaire au Conseil d'État (Cons. d'Ét. 17 février 1888, Meudon; voir n° 22); la décision du ministre qui refuse de porter l'affaire au Conseil et de la présenter au Parlement n'est pas de nature à motiver un recours contentieux au Conseil d'État (13 novembre 1896, Jacquot); de son côté, cette assemblée, nous le savons, examine les dossiers avec une sage sévérité.

19. — Les mots « après avis du conseil général » insérés dans l'article 5 semblent inutiles, puisque l'article 3 exige déjà pour toutes les affaires de circonscriptions l'avis du conseil général. Cette addition s'explique historiquement. Le projet primitif portait « après avis *conforme* du conseil général », mais le mot *conforme* a été supprimé au cours de la première délibération à la Chambre des députés (séance du 10 février 1883), sur l'observation très juste faite par M. Dureau de Vaulcomte et par le sous-secrétaire d'État de l'intérieur qu'il y aurait des inconvénients sérieux à subordonner le vote du Parlement à un avis favorable du conseil général et à « transformer ainsi le Parlement en une chambre d'enregistrement ».

---

1. D'après le dernier dénombrement de la population (1901), il existe en France :

137	communes ayant moins de	50	habitants.
976	ayant seulement de	51 à 100	—
4,440	—	101 à 200	—
5,151	—	201 à 300	—
4,283	—	301 à 400	—
3,515	—	401 à 500	—

Soit 18,502, sur 36,192, qui ont moins de 500 habitants.

Les résultats du recensement de 1906 ne sont pas encore publiés.

Art. 6.

Autorités compétentes pour statuer sur les changements de circonscriptions et les transfèrements de chefs-lieux de communes.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux, sont réglées de la manière suivante :

Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les conseils généraux et le Conseil d'État entendus.

Dans tous les autres cas, il est statué par un décret rendu en Conseil d'État, les conseils généraux entendus.

Néanmoins, le conseil général statue définitivement s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressées.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 4.

Les réunions et distractions de communes, qui modifieront la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, ne pourront être prononcées que par une loi.

Toutes autres réunions et distractions de communes pourront être prononcées par ordonnance du roi, en cas de consentement des conseils municipaux, délibérant avec les plus imposés, conformément à l'article 2 ci-dessus, et, à défaut de ce consentement, pour les communes qui n'ont pas trois cents habitants, sur l'avis affirmatif du conseil général du département.

Dans tous les autres cas, il ne pourra être statué que par une loi.

LOI DU 10 AOUT 1871, ART. 46.

Le conseil général statue définitivement sur :.....

26° *Les changements à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux.*

ART. 50.

Le conseil général donne son avis :

1° *Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des com-*

munes, et la désignation des chefs-lieux, sauf le cas où il statue définitivement, conformément à l'article 46, n° 26.

20. — Cet article consacre d'assez nombreuses innovations. Il tranche d'abord la question résolue successivement en sens opposé par le Conseil d'État (Avis du 18 février 1873 et Avis du 25 novembre 1880[1]) de savoir si les réunions ou suppressions de communes doivent être traitées comme des créations de communes ou comme de simples changements à la circonscription des communes existantes. C'est dans ce dernier sens que la loi de 1884 statue.

21. — Il consacre une solution de la jurisprudence résultant d'un avis du Conseil d'État du 22 février 1872[2] assimilant, au point de vue légal, l'opposition d'une commission syndicale à celle d'un conseil municipal. Dans les questions de transfert de chefs-lieux de communes, par exemple, il n'y a, en effet, en présence qu'une commission syndicale et un conseil municipal. Il ne peut donc dans ce cas s'agir « d'accord entre les conseils municipaux », et c'est avec raison que le texte du paragraphe 2 a été complété entre les deux délibérations à la Chambre des députés par ces mots : « accord entre les conseils municipaux *et les commissions syndicales* ».

Notons que l'accord, pour produire, au point de vue de la compétence, son effet légal, doit être complet et sans réserve ; il doit porter aussi bien sur le projet en lui-même que sur les conditions auxquelles il sera réalisé[3].

---

1. Voir le premier de ces avis au volume *Les Conseils généraux*, I, p. 268 ; le second n'a pas été publié. Il a été rendu à l'occasion de l'annexion de la commune de Laleu à La Rochelle.

2. Voir *Les Conseils généraux*, I, p. 156.

3. C'est ce qui résulte expressément des modifications apportées par le Sénat à la rédaction du deuxième paragraphe. Le texte adopté par la Chambre des députés portait : « Si les communes font partie du même canton et s'il y a accord entre les conseils municipaux et les commissions syndicales, le conseil-général statue. » La

22. — L'article 6 apporte certaines autres modifications aux règles de compétence assez confuses qui résultaient de la superposition des lois du 18 juillet 1837, 24 juillet 1867 et 10 août 1871, et qui avaient été en dernier lieu résumées par une circulaire ministérielle du 13 mars 1873[1].

Les règles tracées par la loi de 1884 sont plus simples.

I. — Tout changement qui modifie les limites d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton doit être prononcé par une loi.

II. — Les changements n'affectant qu'une ou plusieurs communes d'un même canton, s'il y a accord entre les intéressés (conseils municipaux ou commissions syndicales), sont soumis au conseil général, qui statue définitivement, conformément à l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

III. — Dans tous les autres cas, il est statué par décret en Conseil d'État. Mais le gouvernement demeure libre, même si l'avis du conseil général est favorable, de ne pas soumettre l'affaire au Conseil d'État et de rejeter la demande. (Cons. d'Ét. 20 avril 1894, Vire; voir n° 18.)

23. — La loi du 24 juillet 1867 prévoyait le cas où l'avis du conseil général était défavorable et assimilait alors le projet à ceux qui modifient les limites d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, c'est-à-dire qu'elle exigeait l'intervention du pouvoir législatif. En supprimant cette disposition, la loi de 1884 permet de statuer par décret, même lorsque l'avis du conseil général est contraire, si le changement est de ceux qu'un décret peut prononcer.

---

rédaction proposée par le Sénat et qui est passée dans le texte définitif est plus complète et veut que l'accord existe quant au fond et quant aux conditions de la réalisation.

1. Le passage de cette circulaire portant que les réunions de communes sont traitées comme de simples changements à la circonscription des communes déjà existantes, doit seulement être modifié dans le sens contraire, par suite de l'avis ultérieur du Conseil d'État du 25 novembre 1880, cité plus haut.

24. — Le conseil général n'est compétent pour statuer, même lorsqu'il y a accord entre les intéressés, que s'il approuve le projet dans les conditions où il lui est présenté. Il ne peut le modifier. S'il ne l'approuve pas, sa délibération ne constitue plus qu'un simple avis et la décision appartient au gouvernement. Cela résulte de la rédaction modifiée par le Sénat et de l'addition des mots : « le conseil général statue définitivement *s'il approuve le projet* », mots qui ne se trouvaient pas dans le texte de la Chambre des députés.

25. — La loi ne parle pas de l'autorité compétente pour statuer sur les transfèrements des chefs-lieux de canton [1], d'arrondissement ou de département. C'est par décret que ces mesures sont prises. (Loi du 8 pluviôse an IX; Arrêté consulaire du 17 ventôse an VIII; Avis du Conseil d'État du 10 juillet 1879 inséré dans la *Revue générale d'administration,* 1879, t. III, p. 306.) Aucune formalité spéciale d'instruction n'est prescrite par la loi, sauf l'avis du conseil d'arrondissement (L. du 10 mai 1838, art. 41) et du conseil général (L. 10 août 1871, art. 50).

ART. 7.

Règlement des conditions de la séparation ou de la réunion.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

La commune réunie à une autre commune conserve la *propriété* des biens qui lui appartenaient.

Les habitants de cette commune conservent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature.

Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 5.

Les habitants de la commune réunie à une autre commune conserveront la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature.

Les édifices et autres immeubles, servant à usage public, deviendront propriété de la commune à laquelle sera faite la réunion.

1. Pour l'instruction des demandes relatives aux changements de limites de canton qui ne touchent pas aux limites communales, voir une note insérée au *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur,* 1874, p. 488.

les biens qui lui appartenaient exclusivement.

Les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle commune.

Les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de communes en déterminent *expressément* toutes les autres conditions.

En cas de division, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés.

ART. 6.

La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement.

Les édifices et autres immeubles, servant à usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriété de la nouvelle commune ou de la commune à laquelle sera faite la réunion.

ART. 7.

Les autres conditions de la réunion ou de la distraction seront fixées par l'acte qui la prononcera. Lorsqu'elle sera prononcée par une loi, cette fixation pourra être renvoyée à une ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas, de toutes les questions de propriété.

26. — La loi du 18 juillet 1837, qui, la première, avait tranché avec quelque netteté les questions délicates que soulève le règlement des biens appartenant aux communes ou sections de communes en cas de modification dans les limites communales, avait posé les principes suivants. Elle distinguait trois catégories de biens :

1° Les biens dont les fruits sont perçus en nature (bois soumis à l'affouage, terres, landes et marais livrés à la dépaissance communale, etc.). Les habitants de la commune ou section conservaient la *jouissance* exclusive de ces biens;

2° Les biens qui rapportent un revenu en argent : ceux-là tombaient dans la caisse communale; on ne pouvait, en effet, en laisser la jouissance exclusive à la commune ou section réunie sans rendre nécessaires deux budgets, deux comptabilités;

3° Les édifices et autres immeubles servant à usage public, tels qu'églises, écoles, mairies, lavoirs, fontaines, etc. La sec-

tion séparée emportait la propriété de ceux de ces biens qui étaient situés sur son territoire, et si elle était réunie à une autre commune, ils devenaient la propriété de la nouvelle association communale qui s'était formée.

La loi de 1837 ne tranchait que ces trois points; ce ne sont pas cependant les seuls qui se rencontrent dans le règlement des intérêts communs en cas de réunion ou de distraction de commune ou de section. Il y a notamment à régler le partage de l'actif et du passif, la contribution au remboursement des emprunts contractés, aux impositions extraordinaires en cours de recouvrement, le partage des biens affectés aux pauvres, etc.

La loi de 1837 portait que ces questions secondaires seraient réglées par l'acte qui prononcerait la réunion ou la distraction; si l'acte était une loi, le règlement des conditions de la séparation pouvait être renvoyé à une ordonnance ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas, de toutes les questions de propriété.

En fait, il était assez rare que le règlement eût lieu en même temps que la réunion ou séparation. Il est bien difficile de prévoir à l'avance toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu ce règlement; certains points, tels que la liquidation de l'actif et du passif, ne peuvent guère être réglés qu'au moment de la mise à exécution. D'autre part, l'instruction des projets, déjà si compliquée lorsqu'elle ne porte que sur le fond même de la demande, se trouvait considérablement allongée lorsqu'on voulait la faire porter en même temps sur tous les détails des *conditions*.

Aussi, dans la plupart des cas, et à moins qu'il ne s'agît de conditions essentielles auxquelles le projet était subordonné, la loi ou le décret ne parlait pas des conditions de la séparation.

Une fois la loi ou le décret rendu, les conseils municipaux étaient appelés à se prononcer sur le règlement de leurs intérêts réciproques. S'ils étaient d'accord, une simple approbation préfectorale homologuait leurs délibérations. En cas de difficultés, un décret spécial était rendu.

La loi qui, en dehors des points qu'elle précisait, ne fixait point de règles absolues, laissait par cela même une très grande latitude au gouvernement, qui réglait *ex æquo et bono* les difficultés tant pour le partage de l'actif et du passif que pour les dédommagements et compensations qu'il pouvait y avoir lieu d'accorder à l'une des parties.

27. — La Chambre des députés avait adopté un système un peu différent.

Les intéressés, conseils municipaux et commissions syndicales, devaient à l'avance délibérer sur les conditions de la réunion ou de la séparation et ces conditions devaient être fixées par l'acte même qui prononçait la séparation ou la réunion. L'autorité qui statuait sur la séparation ou la réunion ne faisait qu'enregistrer les conditions arrêtées par les parties; ces conventions étaient libres, et ce n'était qu'à défaut de convention que la loi rappelait les règles tracées par le législateur de 1837.

La commission du Sénat n'a pas adhéré à cette innovation; elle a pensé que « quand un intérêt public reconnu commande une réunion ou une distraction de commune, laisser les communes libres et maîtresses de disposer, sans contrôle et comme elles l'entendront, de leurs biens actifs et passifs, c'est se placer en dehors des conditions générales de la loi qui maintient le principe de la tutelle de l'État sur les communes et préparer un véritable échec à la loi, puisque des arrangements inacceptables et auxquels il serait impossible de toucher suffiraient pour empêcher la réalisation du projet ». (Rapport de M. Demôle.)

La commission proposait, en conséquence, de décider que toutes les conditions de la séparation ou de la réunion seraient réglées par l'acte même qui la prononcerait et, adoptant pour le surplus le système de la Chambre, elle ne rappelait les règles tracées par la loi de 1837 que pour être appliquées *à défaut de dispositions contraires.*

Mais à la suite de différentes observations présentées au cours de la première délibération par MM. Clément et Batbie et qui faisaient ressortir ce qu'il pouvait y avoir d'excessif à remettre à l'autorité chargée de prononcer la séparation, le règlement de questions qui touchent au droit de propriété, la commission est revenue purement et simplement au système de la loi de 1837 (séance du 7 février 1884).

28. — L'article 7 règle en conséquence, pour tous les cas de réunion ou de séparation, le sort : 1° des biens dont les fruits se perçoivent en nature ; 2° des biens susceptibles de revenus en argent ; 3° des édifices et immeubles affectés à des usages publics. Elle dispose à cet égard comme la loi de 1837, mais en précisant, mieux que ne le faisait celle-ci, que les biens susceptibles de revenus (en argent ou en nature) restent la *propriété* de l'ancienne commune ou section qui les remporte, si elle vient à être détachée à nouveau de la commune. Quant aux revenus, ils ont la même destination que sous la loi de 1837 : les revenus en argent sont versés dans la caisse commune, les revenus perçus en nature appartiennent aux seuls habitants de l'ancienne commune ou section. — Quant aux immeubles affectés à usage public, ils continuent à suivre le sort du territoire sur lequel ils sont situés.

29. — Mais nous avons vu (n° 26) que ces questions ne sont pas les seules qui doivent être réglées ; que d'autres points peuvent être à débattre, notamment le partage de l'actif et du passif[1], la contribution au remboursement des emprunts con-

1. Voici, d'après les *Notes de jurisprudence* du Conseil d'État, quelles sont les principales règles à appliquer pour les dettes :

Au cas de réunion de deux communes, le passif de chacune de ces communes doit être confondu, afin de sauvegarder le principe de l'unité du rôle de perception.

Dans le cas de division d'une commune en deux communes distinctes, chacune d'elles doit prendre à sa charge le remboursement des emprunts antérieurement contractés dans son intérêt exclusif.

Même solution lorsqu'une section est distraite d'une commune pour être rattachée à une autre.

Lorsqu'il s'agit d'un emprunt contracté dans l'intérêt de la commune entière (par

tractés, le partage des biens affectés au soulagement des pauvres, etc.[1].

Ces conditions accessoires, qui peuvent varier suivant chaque espèce et qu'il est difficile de régler *a priori*, seront fixées par l'acte même qui prononcera la séparation ou la réunion. La loi de 1884 ne permet pas de les renvoyer à un règlement ultérieur. Que la décision appartienne au conseil général, au Président de la République ou au pouvoir législatif, la délibération, le décret ou la loi devra déterminer *expressément* toutes les conditions, afin que la commune trouve dans un seul et même acte la charte de sa constitution[2].

30. — Nous devons, en terminant, appeler l'attention sur quelques points qui ont été soulevés au cours de la discussion.

Lors de la première délibération à la Chambre des députés (séance du 10 février 1883), M. Lorois avait demandé qu'en cas de fractionnement de commune, la propriété des immeubles ser-

---

exemple pour l'ensemble des chemins vicinaux), il est juste de laisser à la charge du territoire détaché une quote-part de l'imposition destinée au remboursement de cet emprunt et la participation de chacune des parties détachées doit être établie au prorata des quatre contributions directes.

Il n'y a pas lieu de distinguer si les chemins vicinaux qui ont fait l'objet de l'emprunt sont situés sur le territoire de la section ou sur le reste du territoire de la commune démembrée.

La quote-part d'imposition à supporter par la section distraite dans le remboursement de l'emprunt contracté par la commune démembrée ne doit pas rester exclusivement à la charge de la section distraite, mais elle doit au contraire être supportée par la totalité de la commune à laquelle cette section est rattachée dans le but de maintenir l'unité du rôle.

1. Voir, sur le partage des biens des pauvres à la suite des démembrements de communes, une étude de M. P. Gérard, insérée dans la *Revue générale d'administration*, 1883, t. I, p. 257.

D'après la circulaire ministérielle du 15 mai 1884, le partage des biens des pauvres doit avoir lieu au prorata de la population municipale.

Si un indigent avait son domicile de secours dans la partie de la commune dont le territoire est annexé à la commune voisine, la charge de cet indigent serait transférée de la commune démembrée à la commune annexante. Autrement dit, le changement de circonscription entraîne le transfert du domicile de secours. (Décis. Int. du 12 février 1904, *Revue générale d'administration*, 1904, t. I, p. 426.)

2. La circulaire ministérielle du 15 mai 1884 renvoie, pour les règles à suivre, à l'instruction du 29 janvier 1848 insérée au *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, 1848, p. 16.

vant à usage public (églises, écoles, etc.) fût laissée à la section sur le territoire de laquelle ils sont construits, sans que cette section eût à payer aucune indemnité de ce chef à l'autre section. Le texte de la loi de 1837, pas plus que le nouveau texte, ne parle expressément d'indemnité; mais, lors de la discussion de la loi de 1837, il avait été déclaré que le règlement, soit amiable, soit d'office, des conditions de la séparation, pourrait comporter le payement d'une indemnité pour les bâtiments conservés. Et cela est très juste dans certains cas. Supposons une section A qui possède à elle seule tous les édifices publics, construits aux frais de la généralité des habitants de la commune et qui demande à se séparer de la section B, laquelle ne possède aucun édifice. Cette section B, qui a payé sa part dans les édifices publics qui deviennent la propriété exclusive de la section A érigée en commune, serait obligée d'en construire de nouveaux avec ses seules ressources et un territoire réduit de moitié! Évidemment, après la séparation, la commune A devra, en équité, tenir compte à la commune B de cette inégalité de situation.

M. Lorois n'a pas insisté sur son observation, un membre de la Chambre ayant répondu que la loi ne prévoyait pas d'indemnité.

Mais au Sénat le rapporteur a nettement indiqué, au contraire, que la fixation des indemnités qui pouvaient être dues de part ou d'autre était un des points principaux sur lesquels porterait le règlement des conditions à faire par le conseil général, le décret ou la loi[1]. (Voir séance du 5 février 1884.)

---

1. Le Conseil d'État admet difficilement le principe d'une indemnité à raison de la perte de la propriété ou de la jouissance des bâtiments affectés à un service public (11 février 1866, section de Clérimois); toutefois, on peut citer des exemples de pareilles indemnités accordées, notamment à la commune de La Ferté-Bernard (Avis du 18 juillet 1889) et à la commune du Vésinet (Avis du 11 juin 1885) pour les pertes du cimetière, de l'école et de l'église.

Il a admis également le principe d'une indemnité pour la diminution du rendement de l'impôt (9 avril 1884, com. de Grenoble et de Saint-Martin-le-Vinoux) et pour le préjudice résultant de la perte du droit à la récolte du goémon, la commune créée étant séparée de la mer (25 juillet 1884, com. de Saint-Léonard); mais

31. — La loi de 1837, après avoir confié à l'autorité qui prononce la réunion ou la distraction le soin d'en régler les conditions, ajoutait : « sauf réserve dans tous les cas de toutes les questions de propriété ». La loi de 1884 n'a pas reproduit cette réserve, mais il a été expressément déclaré par le rapporteur du Sénat que si la propriété ou la jouissance de tel ou tel bien était revendiquée par une section à l'encontre de la commune, si, par exemple, la section que l'on veut distraire d'une commune se prétend propriétaire exclusive d'un pré que la commune revendique au contraire comme pré communal, ou seule usagère d'un bois, ces questions litigieuses sont et demeurent de la compétence exclusive des tribunaux, sans qu'il soit nécessaire de s'en expliquer dans le texte de loi (séance du 5 février 1884). L'application des règles tracées par l'article 7 suppose que nulle contestation ne s'élève sur les droits respectifs de propriété.

32. — M. Batbie avait présenté, entre les deux délibérations, à la commission du Sénat, une série d'articles additionnels destinés à régler certaines questions que la loi de 1837 ne tranche pas expressément, et notamment l'emploi des revenus en argent des biens sectionnaires qui, tout en entrant dans la caisse commune, doivent néanmoins être particulièrement employés dans l'intérêt de la section. Mais, sur les conseils de la commission qui lui a fait observer que ces dispositions additionnelles pourraient réveiller des contestations qui sont à peu près pacifiées dans la pratique, il a retiré sa proposition[1] (séance du 8 mars 1884).

---

il s'est toujours refusé à reconnaître le droit à indemnité pour la simple diminution de territoire. « Les divisions territoriales ayant été établies par la loi dans un but d'ordre public et de bonne administration et les communes n'étant pas propriétaires des territoires compris dans leurs limites, la distraction d'une partie du territoire d'une commune ne saurait justifier l'allocation d'une indemnité. Il en est ainsi alors même que l'allocation de cette indemnité aurait obtenu l'assentiment des deux municipalités. » (*Notes de jurisprudence du Conseil d'État.*)

1. Ces amendements n'ont même pas été imprimés. Ils ne faisaient guère que consacrer législativement les solutions de la jurisprudence.

ART. 8.

Changements de noms de communes résultant d'une modification dans ses limites ou du transfèrement du chef-lieu.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les dénominations nouvelles qui résultent soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

33. — Nous avons vu (art. 2, n° 3) que les changements de noms de commune sont décidés par décret.

L'article 8[1] trace une règle différente pour les changements de noms qui résultent du changement du chef-lieu de la commune ou de la *création d'une commune nouvelle* (il serait plus juste de dire par un remaniement dans la circonscription des communes). Les dénominations nouvelles sont, dans ces divers cas, fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions, c'est-à-dire par délibération du conseil général ou par décret lorsqu'il s'agit d'un transfèrement de chef-lieu (art. 6), par une délibération du conseil général, un décret ou une loi s'il s'agit d'une modification dans la circonscription des communes (art. 5 et 6).

Cette disposition de la loi constitue une innovation. Précédemment, la jurisprudence déclarait que le conseil général, lorsqu'il prononçait, en vertu de l'article 46, § 24, de la loi du 10 août 1871, le transfert d'un chef-lieu de commune, n'avait pas qualité pour changer le nom de la commune et qu'un décret spécial devait intervenir pour donner à la commune le nom de son nouveau chef-lieu[2]. Il ne faut pas croire, en effet, que

1. Cet article formait le second paragraphe de l'article 2 du projet voté par la Chambre des députés. Dans les remaniements effectués par le Sénat, il est devenu le premier paragraphe de l'article 7, puis l'article 8.

2. Lorsqu'il s'agissait d'une création de commune ou de toute autre modification de circonscription prononcée par un décret ou par une loi, le même acte statuait, au contraire, sur la dénomination.

les communes doivent nécessairement porter le nom de leur chef-lieu. C'est la règle générale ; mais il y a d'assez nombreuses exceptions : beaucoup de communes, formées de la réunion de plusieurs anciennes communes, continuent notamment à porter les deux noms réunis par un trait d'union et peu importe l'ordre dans lequel les deux noms sont inscrits. Ainsi la commune de Bécourt-Bécordel, après avoir obtenu le transfèrement du chef-lieu de Bécourt à Bécordel, avait demandé que, comme conséquence, l'ordre des noms fût changé. Le Conseil d'État n'a pas pensé qu'il y eût lieu d'autoriser cette interversion, qui lui a paru sans intérêt réel. (*Revue générale d'administration,* 1896, t. III, p. 16.)

34. — La loi ne trace pas de procédure spéciale pour le cas où le changement de nom est la conséquence d'un transfèrement de chef-lieu ou d'une modification de circonscription. Dans ce cas, en effet, le changement de nom est soumis à la même instruction que la mesure principale (enquêtes, avis des commissions syndicales, des conseils municipaux, etc., etc.).

ART. 9.

Dissolution du conseil municipal en cas de réunion ou de fractionnement des communes.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 8.
Dans tous les cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux *sont* dissous *de plein droit*. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles.	*Dans tous les cas de réunion ou fractionnement de communes, les conseils municipaux* seront *dissous. Il sera procédé immédiatement à des élections nouvelles.*

35. — L'article 8 de la loi du 18 juillet 1837 portait : « Les conseils municipaux seront dissous » et l'on s'était demandé si

la dissolution résultait du texte même de la loi ou s'il fallait qu'un décret de dissolution intervînt. (La pratique était dans ce dernier sens.)

D'après la loi de 1884, la dissolution résulte de plein droit du changement apporté dans la constitution de la commune : « Les conseils municipaux sont dissous de plein droit[1]. » Il n'y aura donc pas de décret à rendre.

Nous croyons, toutefois, que l'interprétation de la loi comporte certains tempéraments et que la dissolution des corps municipaux ne doit pas résulter de tout changement, si minime qu'il soit, apporté aux limites d'une commune. Supposons une modification de limites entre deux communes importantes (de 10,000 ou 20,000 habitants) et qui ait pour seule conséquence de faire passer de l'une dans l'autre quelques hectares et 2 ou 3 habitants, faudra-t-il considérer les pouvoirs des deux conseils municipaux comme brisés *ipso facto?* Nous hésitons à le croire. La loi parle de communes *réunies* ou *fractionnées*. Il faudra l'appliquer raisonnablement, dans ses termes et son esprit. Ce qu'elle veut, c'est que, quand l'unité communale se trouve modifiée, sa représentation soit reconstituée[2].

---

1. Le mot *sont* a été substitué au mot *seront* entre les deux délibérations à la Chambre des députés, pour mieux marquer les intentions des rédacteurs. De plus, le rapporteur du Sénat, répondant à M. de Gavardie dans la séance du 28 février 1884, déclare que la commission a entendu que les conseils municipaux cesseraient immédiatement leurs fonctions et qu'ils n'auraient plus le droit de fonctionner à partir de la réunion ou du fractionnement. M. de Gavardie a essayé de nouveau, mais sans succès, dans la séance du 28 mars 1884, de faire revenir le Sénat sur son vote. Il soutenait, non sans raison, qu'il pouvait y avoir des inconvénients à déclarer les conseils municipaux dissous *ipso facto* et à établir ainsi un interrègne forcé dans la vie municipale. Le rapporteur a répondu que ce serait au gouvernement à convoquer immédiatement les électeurs.

Malgré les termes absolus de la loi, le Conseil d'État a reconnu recevable un pourvoi formé par les anciens conseils municipaux *dissous*, ledit pourvoi dirigé contre le décret qui avait supprimé les communes. (Cons. d'Ét. 18 mai 1888, Cherré et Saint-Anthoine.)

2. Dans ce sens, avis du ministre de l'intérieur du 5 juillet 1884 (Seine-Inférieure); 15 janvier 1901, Cholet, Maine-et-Loire (*Revue gén. d'admin.*, 1903, t. I, p. 446). — Mais, par contre, il n'est pas nécessaire que le nombre des conseillers municipaux se trouve modifié pour que la dissolution ait lieu. (Avis du ministre de l'intérieur du 14 septembre 1891, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1892, II, p. 131.)

TITRE II

DES CONSEILS MUNICIPAUX

CHAPITRE PREMIER

Formation des conseils municipaux.

ART. 10.

Effectif des conseils municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous ;

De 12	dans celles de	501 à	1,500
De 16	—	1,501	2,500
De 21	—	2,501	3,500
De 23	—	3,501	10,000
De 27	—	10,001	30,000
De 30	—	30,001	40,000
De 32	—	40,001	50,000
De 34	—	50,001	60,000
De 36	—	60,001	et au-dessus.

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers sera augmenté de trois par mairie.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 6.

Chaque commune a un conseil municipal composé de 10 membres, dans les communes de 500 habitants et au-dessous ;

De 12	*dans celles de*	*501 à*	*1,500*
De 16	—	*1,501*	*2,500*
De 21	—	*2,501*	*3,500*
De 23	—	*3,501*	*10,000*
De 27	—	*10,001*	*30,000*
De 30	—	*30,001*	*40,000*
De 32	—	*40,001*	*50,000*
De 34	—	*50,001*	*60,000*
De 36	—	*60,001*	*et au-dessus.*

36. — Les chiffres admis par la Chambre des députés étaient les suivants :

10 conseillers dans les communes de 500 habitants et au-dessous ;

12 conseillers	dans celles de	. .	501 habitants	à	1,500
18 —	—	. .	1,501	—	2,500
22 —	—	. .	2,501	—	3,500
26 —	—	. .	3,501	—	10,000
30 —	—	. .	10,001	—	20,000
34 —	—	. .	20,001	—	30,000
36 —	—	. .	30,001	—	40,000
38 —	—	. .	40,001	—	50,000
40 —	—	. .	50,001	—	60,000
42 —	—	. .	60,001	—	100,000
44 —	—	. .	100,001	—	et au-dessus.

Le projet augmentait donc d'une manière générale le nombre des membres des conseils municipaux. Le rapporteur expliquait que la commission s'était inspirée en cela, d'accord avec le projet préparé, en 1851, par le Conseil d'État, du désir de préparer le plus grand nombre possible de citoyens à la vie publique et de faciliter, en élargissant les cadres, la représentation des minorités (séance de la Chambre des députés du 2 juillet 1883). Ces propositions avaient été admises, bien que divers orateurs eussent, au contraire, dans cette même séance, déclaré qu'il était souvent difficile de trouver, surtout dans les communes peu importantes, un nombre de candidats suffisant, et eussent voulu une échelle moins rapidement ascendante.

Le Sénat n'a pas pensé que l'augmentation proposée fût suffisamment justifiée. « Pourquoi changer, dit le rapporteur, un système dont le fonctionnement n'a donné lieu à aucune réclamation ? La bonne gestion des affaires communales exige-t-elle une augmentation? Il ne peut y avoir aucune autre question que celle-là, et sur ce terrain, la commission a été unanime pour la négative. (Rapport de M. Demôle.)

Conformément aux conclusions de sa commission, le Sénat a, en conséquence, maintenu les chiffres de la loi de 1855, et, sur le renvoi de la loi à la Chambre, celle-ci a accepté la rectification, écartant même un amendement de M. Fourcand, qui au-

rait voulu, au moins, porter le nombre des conseillers à 44 dans les villes de plus de 150,000 âmes (séance du 20 mars 1884).

37. — Une seule exception a été faite pour les villes divisées en arrondissements municipaux, c'est-à-dire pour Lyon (car la loi ne s'applique pas à Paris et les deux seules villes divisées en arrondissements municipaux sont Paris et Lyon). Il est accordé à Lyon trois conseillers en plus par arrondissement (le projet voté par la Chambre ne donnait que deux conseillers supplémentaires par arrondissement). Par conséquent, Lyon, qui est divisé en six arrondissements municipaux, a droit à 54 conseillers.

38. — Le chiffre qui détermine le nombre des conseillers municipaux à élire est le chiffre de la *population municipale totale*[1] telle qu'elle résulte du dénombrement officiel de la population effectué tous les cinq ans. (Décision du Conseil d'État du 4 juin 1875, Lacapelle-Marival.)

39. — L'effectif du conseil municipal fixé comme il vient d'être dit d'après le chiffre de la population constaté au recensement officiel en vigueur au moment où ont eu lieu les élections, demeure invariable jusqu'à l'expiration du mandat de ce conseil, et il n'y a pas à tenir compte de l'augmentation ou de la diminution de population que viendrait à constater un nou-

---

1. La population municipale *totale* est l'ensemble de la population de la commune, déduction faite des catégories spéciales de population comptées à part (prisons, garnisons, pensionnats, orphelinats, etc.), dont l'énumération est reproduite dans chaque décret qui prescrit le dénombrement. Ces catégories spéciales de population ne comptent pas pour l'application des lois d'organisation municipale ou d'impôt.

Si les chiffres du dénombrement sont contestés et que l'on soutienne, par exemple, que telle commune a valablement élu 12 conseillers, tandis que les chiffres portés au décret du dénombrement ne lui donnent droit qu'à 10, le conseil de préfecture pourrait, avant de se prononcer sur la validité de l'élection, renvoyer les parties à se pourvoir devant l'administration, pour faire rectifier, s'il y a lieu, le décret. (Avis Minist. int. 24 juin 1884, Loir-et-Cher.)

veau dénombrement effectué au cours de ce mandat. (Cons. d'État 9 janvier 1874, Gonesse; 14 janvier 1898, Frouzins.) Les chiffres résultant du nouveau dénombrement ne doivent donc être pris pour base du calcul des conseillers à élire qu'en cas de renouvellement intégral du conseil. (Voir n° 196.)

Par ces mots : *renouvellement intégral* il faut entendre tout renouvellement en entier du conseil municipal par suite de dissolution, d'annulation d'élection ou de démission collective et non pas seulement le renouvellement général par suite de l'expiration de la période de quatre années. Cette interprétation est celle de la circulaire ministérielle du 12 janvier 1883 et il y a d'autant moins lieu, suivant nous, de s'en écarter que c'est celle que l'article 12 de la loi donne aux mots *renouvellement intégral* lorsque de nouveaux sectionnements sont votés par les conseils généraux[1]. (Voir n° 50.)

Art. 11.

Sections électorales. — Cas dans lesquels il peut en être établi.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des *électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants :*

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 3.

Les élections auront lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, la commune pourra être divisée en sections, dont chacune élira un nombre de conseillers proportionné au chiffre de la population.

En aucun cas, ce fractionnement ne pourra être fait de manière

1. D'après l'*École des communes* (consultation n° 1061, année 1903, p. 141), les mots *renouvellement intégral* devraient, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, s'entendre uniquement du renouvellement général des municipalités. Nous n'avons trouvé qu'une décision du Conseil d'État sur la question (9 janvier 1874, Gonesse), et c'est précisément sur cet arrêt que se fonde la circulaire ministérielle du 12 janvier 1883 qui adopta l'interprétation contraire.

Voir au n° 714 la distinction que le Sénat a faite entre ces expressions *renouvellement intégral* et *renouvellement général des conseils municipaux.*

distinctes et séparées; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants; dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus.

qu'une section ait à élire moins de deux conseillers.

40. — Cet article, après avoir posé comme principe que les conseils municipaux seraient élus au scrutin de liste, prévoit les circonstances exceptionnelles dans lesquelles la commune pourra être divisée en sections électorales. Nous verrons sous l'article suivant (n°s 47 et suiv.) par quelle autorité et dans quelle forme les sections sont établies.

Notons qu'il ne s'agit dans ces deux articles que des sections électorales *ayant un nombre déterminé de conseillers à élire* et non des simples sections électorales, ou bureaux de vote[1], uniquement destinées à faciliter l'accès du scrutin et dont nous parlerons sous l'article 13 (n° 55).

41. — La loi du 5 mai 1855 (art. 7, §§ 2 et 3) autorisait le préfet à établir des sections électorales par arrêté pris en conseil de préfecture et ne lui imposait d'autres conditions que de

1. Pour éviter toute confusion, la loi de 1884 ne se sert plus, du reste, pour désigner ces sections de vote, que des mots *bureaux de vote*. Cette substitution a eu lieu à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Morel (séance de la Chambre des députés du 2 juillet 1883).

proportionner le nombre des conseillers attribués à chaque section au nombre des *électeurs inscrits*. La loi du 24 juillet 1867 y ajouta cette autre condition que l'arrêté de sectionnement serait publié dix jours au moins à l'avance (art. 19).

Les lois des 14 avril 1871 (art. 3) et 10 août 1871 (art. 43), qui ont transféré au conseil général le droit d'établir les sections, ont substitué la population aux électeurs comme base proportionnelle de répartition et décidé qu'aucune section ne devait avoir moins de deux conseillers à élire. Enfin, la loi du 7 juillet 1874 a interdit de réunir dans la même section des fractions de cantons différents.

Les plaintes qui s'étaient élevées, sous l'empire de la loi du 5 mai 1855, contre les sectionnements arbitraires décrétés par l'administration, se sont reproduites, après 1871, contre l'arbitraire de certains conseils généraux; on a en effet accusé quelques assemblées départementales d'avoir usé des pouvoirs nouveaux que la loi leur donnait pour modifier la majorité dans les élections municipales par un groupement artificiel des électeurs que l'on choisissait quartier par quartier, rue par rue, maison par maison, étage par étage.

42. — La loi de 1884 a voulu couper court à l'arbitraire en n'autorisant le sectionnement que dans deux cas particuliers :

1° Lorsque la commune se compose d'agglomérations distinctes et séparées. Dans ce cas, l'ancienne règle, d'après laquelle chaque section doit avoir au moins deux conseillers, est maintenue;

2° Dans les communes dont la population agglomérée est supérieure à 10,000 habitants. Dans ce cas, on peut établir des sections ayant à nommer au moins quatre conseillers, mais à la condition de ne pas réunir des fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents et de ne pas diviser des fractions de territoire ayant des biens propres.

Dans le projet voté par la Chambre des députés et même par

le Sénat en première délibération, on maintenait pour base de la répartition le chiffre de la population; mais, en seconde délibération, le Sénat a substitué à cette base celle des électeurs inscrits, revenant ainsi au système antérieur à 1870 (séance du 28 février 1884). La Chambre a adhéré à cette modification (séance du 20 mars 1884).

43. — Peu de dispositions ont donné lieu à plus de contestations, mais aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'État paraît bien établie. Nous en donnerons une rapide analyse :

1er Cas. — *Lorsque la commune se compose d'agglomérations distinctes et séparées.*

Le sens du mot *agglomération* a été précisé par le Conseil d'État; il faut, pour la constituer, un groupe compact de population.

Ainsi ne constitue pas une agglomération : Un simple établissement : château, ferme ou maison d'enseignement, alors même qu'il renferme plusieurs électeurs (D. 27 octobre 1887, Montagnac);

Ni la partie d'un bourg ou d'un village désigné sous une appellation spéciale, lorsqu'il n'existe aucune interruption entre les deux fractions (D. 18 novembre 1884, Quarante; D. 30 octobre 1899, Routier, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 14); lors même que ces deux fractions seraient séparées par un cours d'eau (D. 18 novembre 1884, Servian).

Lorsqu'il existe des agglomérations distinctes, la ligne divisoire doit respecter leurs limites naturelles. (D. 19 novembre 1887, Saint-Michel-de-Triviers; Cons. d'Ét. au contentieux 25 mars 1904, Castillon-de-Gagnières ; *idem,* Merville, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 16.)

Lorsqu'il n'y a que deux agglomérations, il est interdit d'établir trois sections. (D. 14 novembre 1885, Monteux; 19 novembre 1887, Barbentane [1].)

---

1. Cette jurisprudence a été confirmée par de nombreux arrêts rendus au contentieux les 25 mars 1904 (Sumène, Saint-Sulpice-la-Pointe, Portiragnes, Martiel, Fa-

De même il est interdit de diviser en deux une seule agglomération. (D. 4 novembre 1890, Bouguenais, *Revue générale d'administration,* 1890, t. III, p. 437.)

Est irrégulièrement formée une section comprenant l'agglomération principale de la commune et des métairies dépendant d'une autre agglomération. (Cons. d'Ét. 5 août 1887, Saint-Michel-de-Triviers.)

A été également annulé un sectionnement qui avait détaché de l'agglomération principale du bourg une partie pour la rattacher à une autre section. (D. 30 octobre 1899, Pépieux, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 16.)

Enfin la loi exige que les territoires des sections soient contigus. C'est le résultat d'un amendement déposé par M. Baragnon au Sénat et adopté dans la séance du 28 février 1884. Les sections doivent donc former de véritables sections *territoriales* d'un seul tenant, sans enclaves et de façon à ce qu'une ligne de démarcation continue puisse être tracée entre elles. (Cons. d'Ét. 24 avril 1885, Trannes; 27 mars 1885, Sérignan; 24 juillet 1885, Pignon; 25 mars 1904, Chalençon; *id.,* Martiel; *id.,* Tain, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 16.)

Cette jurisprudence est conforme à la pensée qu'exprimait le rapporteur de la Chambre en 1877 lors de la discussion du premier projet de loi municipale : « Quand nous disons que le sectionnement n'est possible que quand une commune se compose d'agglomérations d'habitants distinctes et séparées, je crois que nous excluons, dans des termes suffisamment clairs, la combinaison quelque peu dolosive qui consisterait à fractionner ces agglomérations distinctes pour former des sections artificielles. » (Séance de la Chambre des députés 7 mai 1877.) Le rapporteur du Sénat, M. Demôle, a fait à la séance du 4 février 1884 une déclaration analogue [1].

---

brègues, Grabels, Roquemaure, Saint-Flour, Hazebrouck, Merville et Alan, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 14) et 10 février 1905 (Sainte-Croix, *ibid.,* 1905, t. III, p. 54).

1. On pourrait opposer dans un sens contraire le rejet par le Sénat d'un amende-

Il faut, en outre, que les sections aient un minimum de deux conseillers. Lorsque la section n'a pas assez d'électeurs pour avoir droit à deux conseillers, le sectionnement ne peut être opéré. (Cons. d'Ét. 7 janvier 1887, Neuville [1].) La section doit avoir au minimum un nombre d'électeurs double du chiffre nécessaire pour nommer un conseiller. (Cons. d'Ét. 28 juin 1889, Caunes.) — Voir n° 51.

Ces deux conditions sont les seules à observer et la disposition empruntée à la loi de 1874 portant que la section ne peut être formée de portions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents, ne s'applique qu'aux sections établies dans les communes dont la population est supérieure à 10,000 habitants (2e cas). La loi de 1874 doit être considérée comme abrogée et remplacée par l'article 11 de la loi de 1884. (Cons. d'Ét. 13 décembre 1901, Bailleul.)

44. — 2e Cas. — *Dans les communes dont la population est supérieure à 10,000 habitants* [2], il peut être établi des sections ayant à nommer quatre conseillers au moins.

---

ment de M. Baragnon qui demandait que l'on ne pût sectionner que les communes ayant des agglomérations distinctes assez fortes pour avoir droit, soit isolément, soit réunies ensemble, à deux conseillers, sans que, pour compléter le nombre de leurs électeurs, on fût obligé de leur adjoindre certains quartiers du chef-lieu. Le Sénat a pensé que cette restriction gênerait inutilement la liberté d'action des conseils généraux (séance du 28 février 1884).

A la Chambre des députés (séance du 2 juillet 1883), M. Cunéo d'Ornano a fait remarquer que le texte nouveau, tout en limitant l'arbitraire, ne l'empêcherait pas. D'une part, en effet, la loi dit bien qu'on ne pourra sectionner que des communes où existent des agglomérations distinctes, mais elle ne dit pas qu'on devra, dans le sectionnement, respecter les limites de ces agglomérations; d'autre part, dans les agglomérations de 10,000 habitants, rien ne s'oppose aux découpures les plus fantaisistes. Ces observations n'ont pas reçu de réponse.

1. Voir également les décrets du 28 novembre 1899 annulant les sectionnements d'Antisanti, Galeria et de Vezzani (Corse), parce qu'une des sections n'avait pas le nombre d'électeurs voulu pour avoir droit à deux conseillers municipaux. (*Revue générale d'administration*, 1900, t. I, p. 12.) Le Conseil d'État au contentieux a confirmé cette jurisprudence (25 mars 1904, Beauvais-sous-Matha et Montagnac, *Revue générale d'administration*, 1904, t. II, p. 11 et 19).

2. Le chiffre de 10,000 habitants a été substitué, entre la première et la deuxième

Ici encore la loi exige que les sections soient composées de territoires contigus; on appliquera donc la jurisprudence rappelée plus haut (n° 43).

La loi interdit, en outre, la réunion de fractions de territoire appartenant à des cantons ou arrondissements[1] différents. Par ces mots le législateur a voulu uniquement empêcher des sectionnements arbitraires formés de cantons différents, mais rien n'empêche de réunir deux cantons *dans leur intégralité* dans une même section, alors même que le canton comprendrait, indépendamment de la fraction urbaine, d'autres communes rurales, la partie urbaine d'un canton mixte ne pouvant être considérée, au point de vue de l'électorat municipal, comme constituant une fraction de canton. (Avis du Cons. d'Ét. 23 novembre 1899, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 5.)

Enfin les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections[2].

Les expressions dont se sert la loi à cet égard ont été substituées, sur la demande de M. Lorois, à celles-ci : « La section ne peut être formée de fractions de territoire ayant des biens distincts », ce qui semblait dire que les sections ayant des biens distincts ne pouvaient former des sections électorales, alors qu'au contraire la commission entendait « que l'on ne pût réunir que des fractions qui ont des biens indistincts et communs et

---

délibération à la Chambre des députés, au chiffre de 20,000 qui avait été voté en première lecture.

1. Cette prescription ne peut s'appliquer qu'à Lyon, ainsi que nous l'avons dit plus haut (n° 37). Elle a été introduite au cours de la deuxième délibération à la Chambre des députés, sur la demande de M. Lagrange (*Journal officiel* du 3 juillet 1883). Dans la séance du Sénat du 5 février 1884, M. Munier, sénateur du Rhône, avait demandé que les trois conseillers supplémentaires accordés à Lyon par arrondissement municipal fussent répartis, non point au prorata de la population, mais au prorata des électeurs inscrits. Cet amendement, qui ne pouvait être accueilli dans les termes où il était formulé, a reçu satisfaction plus tard par la substitution des électeurs aux habitants comme base générale de répartition.

2. N'ont pas été considérés comme ayant des biens propres les deux cantons d'une ville qui étaient bénéficiaires d'un legs fait aux écoles laïques de l'un et l'autre canton. Ces cantons ont donc pu être érigés en sections électorales. (Cons. d'Ét. 25 mars 1904, Lorient, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 17.)

qu'on ne pût sectionner des fractions qui auraient des biens distincts ». (*Officiel* du 3 juillet 1883.)

45. — Des observations échangées dans la séance de la Chambre du 2 juillet 1883 entre M. Lorois et le rapporteur, il paraissait résulter que la même commune pouvait se trouver sectionnée par application des deux règles tracées dans la loi et qu'elle pouvait renfermer des sections ayant au moins quatre conseillers à côté de sections n'en ayant que deux. Supposons, par exemple, une commune composée d'une agglomération centrale de plus de 10,000 habitants et de dépendances rurales ou faubourgs formant des agglomérations distinctes. L'agglomération centrale aurait été fractionnée en sections nommant au moins quatre conseillers, conformément aux paragraphes 4 et 5 de notre article, et les agglomérations suburbaines, par cela seul qu'elles forment des agglomérations *distinctes et séparées,* auraient pu former d'autres sections à deux conseillers, conformément au paragraphe 3.

Mais le Conseil d'État au contentieux a déclaré par arrêt du 25 mars 1904 (Mazamet) que le paragraphe 4 était *seul* applicable aux villes de 10,000 habitants, à l'exclusion du paragraphe 3, et que toutes les sections devaient avoir au moins quatre conseillers. (*Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 11 et 20.) C'est la thèse que le ministre de l'intérieur avait précédemment soutenue dans les observations qu'il avait présentées au Conseil d'État sur le pourvoi dirigé contre le décret d'annulation du sectionnement de Saint-Brieuc. (*Revue générale d'administration,* 1897, t. II, p. 157.)

46. — Mentionnons, pour résumer complètement les débats auxquels a donné lieu cet article, un des plus discutés de la loi, une proposition de M. de Carayon-Latour qui aurait voulu que l'élection eût lieu toujours au scrutin de liste, mais que les électeurs fussent obligés, lorsque la commune serait sectionnée, de choisir un nombre déterminé de candidats parmi les habi-

tants de chaque section. Cette proposition a été rejetée et avec raison, car elle n'aurait nullement assuré aux intérêts distincts, que l'établissement des sections a pour but de protéger, une représentation spéciale. (Séance du Sénat du 28 février 1884.)

Dans la même séance, le Sénat a rejeté un dernier amendement de M. Baragnon, tendant à ce que, dans les villes divisées en plusieurs cantons ou arrondissements, ces divisions judiciaire et administrative fussent adoptées, à l'exclusion de toutes autres, pour le sectionnement électoral.

ART. 12.

Règles de procédure pour l'établissement des sections électorales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le sectionnement est fait par le conseil général, sur l'initiative, soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal *ou d'électeurs de la commune intéressée.*

Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet.

Chaque année, *ces formalités étant observées,* le conseil général, dans sa session d'août, prononce sur les projets dont il est saisi. *Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision.*

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 3.

Le fractionnement sera fait par le conseil général sur l'initiative, soit du préfet, soit d'un membre du conseil général, ou enfin du conseil municipal de la commune intéressée. Chaque année, dans sa session ordinaire, le conseil général procédera, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, à la revision des sections et en dressera un tableau qui sera permanent pour les élections municipales à faire dans l'année.

LOI DU 10 AOUT 1871, ART. 43.

Chaque année, dans sa session d'août, le conseil général, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, procède à la revision des

Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections *intégrales* à faire dans l'année.

Il est publié dans les communes intéressées avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet, qui détermine, *d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.*

Le sectionnement, adopté par le conseil général, sera représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur pourra le consulter et en prendre copie.

Avis de ce dernier dépôt sera donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie.

Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'intérieur, dans les formes indiquées ci-dessus.

Les demandes et propositions, délibérations de conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête sont remis au conseil général, à l'ouverture de la session.

sections électorales et en dresse le tableau.

47. — Cet article contient plusieurs innovations heureuses.

D'après la loi du 14 avril 1871 (art. 3), le sectionnement était fait par le conseil général à la session d'août, sur l'initiative soit du préfet, soit d'un membre du conseil général, soit du conseil municipal intéressé ; mais comme la loi ne fixait aucune époque pour l'introduction des demandes, il arrivait souvent qu'en séance, un conseiller général, usant de son droit d'initiative, saisissait l'assemblée d'une demande que le conseil muni-

cipal ignorait, demande qui était admise sans instruction, sans débat possible[1]. La loi de 1884 obvie à cet inconvénient en obligeant les intéressés à déposer leur demande à la session d'avril, c'est-à-dire à la faire enregistrer au procès-verbal. Cette obligation existe aussi bien pour les conseillers généraux que pour le préfet. Le droit d'initiative est d'ailleurs étendu aux simples électeurs de la commune.

Dans l'intervalle des deux sessions, d'avril à août, la demande est soumise à l'enquête *de commodo et incommodo* et à l'avis du conseil municipal.

47 bis. — Aucune disposition législative ne détermine la forme et la durée des enquêtes; on se réfère à la circulaire ministérielle du 20 août 1825, portant que « l'enquête doit être annoncée *à l'avance* à son de tambour ou de trompe et par voie d'affiches. Au jour désigné, le commissaire-enquêteur se rendra à la maison commune pour y recevoir les déclarations des intéressés. L'enquête *pourra* durer plusieurs jours si l'importance de la population l'exige. »

En l'absence de texte impératif, le Conseil d'État a déclaré qu'on ne peut critiquer la décision intervenue en se fondant sur ce que l'arrêté prescrivant l'enquête n'a pas été publié huit jours à l'avance, du moment où le nombre des dépositions reçues prouve qu'elle a été portée en temps utile à la connaissance de tous les habitants. (Cons. d'Ét. 24 juillet 1903, Massat, *Revue générale d'administration,* 1903, t. III, p. 295.) Le délai entre l'arrêté et l'ouverture de l'enquête peut même être réduit à deux jours. (Cons. d'Ét. 25 mars 1904, Massat, *ibidem,* 1904, t. II, p. 26.)

L'enquête peut être close au bout de trois jours, bien que

---

1. Plusieurs décrets ont dû annuler des délibérations prises dans ces conditions irrégulières, au mépris des droits qui appartiennent au préfet de faire l'instruction préalable des affaires à soumettre au conseil général. (Voir notamment décrets des 9 et 13 novembre 1880, annulant des délibérations des conseils généraux du Lot et du Tarn, *Revue générale d'administration,* 1880, t. III, p. 447.)

demande de suppression ne soit pas formée dans les conditions prévues par la loi. La demande de suppression met le conseil général en demeure de statuer à nouveau, et soit qu'il maintienne le sectionnement, en refusant de rapporter sa délibération, soit qu'il le supprime, sa décision peut être attaquée dans le délai de deux mois, ainsi que nous le verrons au n° 53. (Cons. d'Ét. 25 mars 1904, Saint-Sulpice-la-Pointe, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 23.)

50. — La loi ajoute que le tableau des sections sert pour les opérations *intégrales* à faire dans l'année. Cette disposition se complète par l'article 16 ci-après (voir n° 79), portant « que, lorsqu'il y a lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers ». Si donc, au cours de la durée normale du mandat d'un conseil municipal, des sections viennent à être établies ou supprimées dans la commune, ces modifications n'auront aucun effet sur les élections partielles auxquelles il y aurait lieu de procéder pour le remplacement de quelques conseillers. Un conseil ne peut se composer de membres ayant une origine différente : de membres élus au scrutin de liste et de membres élus par des sections. De même si les sections ont été simplement remaniées. Dans tous les cas, les électeurs qui ont nommé le conseil à l'origine doivent être appelés à pourvoir aux vacances partielles, et ce n'est qu'en cas de *renouvellement intégral* du conseil municipal (soit par suite de l'expiration normale de ses pouvoirs, soit par suite d'annulation totale, soit par suite de dissolution) qu'il y aurait lieu d'appliquer le nouveau sectionnement[1].

M. Ansart avait proposé à la Chambre des députés (séance du 2 juillet 1883) de décider qu'en cas de sectionnement, il serait procédé immédiatement au renouvellement intégral du

1. Voir dans ce sens la réponse du rapporteur du Sénat à une observation de M. Batbie (séance du 5 février 1884).

conseil municipal comme en cas de fractionnement ou de réunion de communes (art. 9, n° 35), mais la Chambre a repoussé avec raison d'introduire ce nouveau procédé de dissolution dans la loi.

51. — Le paragraphe 4 de l'article 12 porte que le tableau des sections est publié dans les communes intéressées avant la convocation des électeurs par les soins du préfet, *qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section*[1], *le nombre des conseillers que la loi lui attribue.* Ces derniers mots ont été ajoutés entre la première et la deuxième délibération à la Chambre des députés, sur la demande du ministre de l'intérieur, qui a fait observer que charger les conseils généraux du soin de fixer le nombre des conseillers à élire était une chose inutile et périlleuse : inutile, puisque la répartition, qui doit être rigoureusement proportionnelle au chiffre des électeurs inscrits, est une opération purement matérielle; périlleuse, en ce sens que les conseils généraux, qui n'ont pas toujours sous la main des documents suffisants, ont commis souvent des erreurs de calcul de nature à entraîner l'annulation des élections.

La procédure est désormais simplifiée; le conseil général n'aura plus à s'occuper que d'un point : bien définir et délimiter les sections[2]; le préfet fixera, d'après les listes électorales, le nombre d'électeurs compris dans ces limites et en déduira le nombre de conseillers à élire par chaque section.

---

1. Le texte voté par la Chambre portait : « d'après le chiffre de la *population officielle* de chaque section », mais le Sénat a, par suite de la modification apportée à l'article 11, substitué les électeurs inscrits à la population. (Voir n° 42.)

2. Le conseil général devra toutefois avoir sous les yeux des renseignements suffisamment exacts sur le nombre des électeurs inscrits, pour être certain que toutes les sections auront le minimum légal de conseillers (2 ou 4). Si, par suite de la revision des listes électorales, une section descend au-dessous de ce minimum, le conseil général ne peut plus maintenir la commune sur le tableau des sectionnements. (D. 12 novembre 1899, Planzolles, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 13.)

Si, par suite d'événements postérieurs à la délibération du conseil général, le nombre des électeurs d'une section vient à être réduit à un chiffre qui ne lui per-

La répartition des conseillers entre les sections doit être rigoureusement proportionnelle. Supposons une commune de 1,200 électeurs ayant droit à 12 conseillers et formée de deux sections, l'une de 549 électeurs, l'autre de 651 : la proportion donne un conseiller par 100 électeurs; après attribution de 5 conseillers à la première section et de 6 à la seconde, il restera dans la première 49 électeurs non représentés; dans la seconde, 51. C'est, par conséquent, à cette dernière que doit être attribué le douzième conseiller et la répartition sera 5 et 7.

Notons cependant que ce mode de calcul ne saurait être invoqué lorsqu'il s'agira de savoir si une section a droit au minimum légal de 2 conseillers. Dans ce cas, il faut que la section ait au moins 200 électeurs (en nous plaçant dans l'hypothèse de 12 conseillers à élire pour 1,200 électeurs). Si ce nombre n'est pas atteint, le sectionnement est irrégulier, quand bien même la fraction d'électeurs non représentés lui donnerait droit à un conseiller supplémentaire. (Cons. d'Ét. 28 juin 1889 et 24 juillet 1890, Caunes.) — Voir n° 43.

Si la proportion d'électeurs non représentés est exactement la même entre les deux sections, le tirage au sort, en conseil de préfecture, décidera entre elles. (Avis Int. 11 et 18 avril 1896, *Revue générale d'administration,* 1897, t. II, p. 210.)

Pour apprécier si la répartition a été bien faite, il faut se placer non au moment où le sectionnement est opéré, mais au moment de l'élection et tenir compte des modifications apportées par la revision des listes électorales. (Cons. d'Ét. 13 avril 1889, Saint-Nicolas.)

---

met plus de conserver deux conseillers municipaux, le sectionnement devient irrégulier. Dans ce cas, le ministre de l'intérieur pensait qu'il valait mieux faire les élections au scrutin de liste plutôt que de s'exposer à voir des élections, par sections, annulées. Le Conseil d'État a toutefois décidé que, le sectionnement subsistant jusqu'à une nouvelle décision du conseil général, le préfet était tenu de se conformer au sectionnement voté (bien qu'irrégulier) et il a annulé les élections faites au scrutin de liste (comme il aurait annulé les élections faites d'après le sectionnement irrégulier). — Voir les observations critiques que cet arrêt du 20 mars 1905 a suggérées à la *Jurisprudence municipale et rurale,* 1905, III, p. 102, et à la *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 286.

52. — La loi oblige le conseil général à joindre à l'appui de sa décision un plan figuratif du sectionnement. C'est une sage précaution. La plupart des assemblées départementales le faisaient d'ailleurs sans que la loi le leur prescrivît. Ce plan sera dressé en double exemplaire ; l'un restera déposé à la préfecture comme annexe de la délibération, l'autre sera envoyé au maire, qui en annoncera le dépôt au secrétariat par voie d'affiches. Tout électeur pourra prendre communication et copie du plan, tant à la préfecture qu'à la mairie [1].

M. Baragnon, qui a proposé au Sénat cette addition à la loi (séance du 29 février 1883), aurait même voulu que le plan fût produit à l'appui de la demande de sectionnement et que le conseil général ne pût statuer que sur le vu de ce plan. Sans doute il est désirable que le conseil, avant de se prononcer, puisse se rendre, par l'examen des plans, un compte exact des propositions qui lui sont soumises ; mais le Sénat a craint d'entraver, en rendant cette production obligatoire, l'exercice du droit de pétition qui appartient à tous les électeurs, et il s'est borné à exiger la production du plan comme annexe de la décision.

Le Conseil d'État ne considère même pas cette production comme obligatoire à peine de nullité, car il a déclaré que le défaut d'annexion du plan ne suffit pas pour entraîner l'annulation de la délibération du conseil général. (D. 18 novembre 1885, Hérault, *Les Conseils généraux,* t. II, p. 600.)

53. — Les sectionnements qui seraient établis par les conseils généraux contrairement aux règles tracées par la loi ou sans l'accomplissement des formalités prévues, peuvent être annulés, sur le recours du préfet, par décret rendu en Conseil d'État, conformément à l'article 47 de la loi du 10 août 1871 [2].

---

1. Le plan sera fourni par les demandeurs ; si l'initiative est prise par le préfet, les frais seront imputables sur le fonds d'abonnement.

2. Voir notamment : Décret du 9 janvier 1875, annulant une délibération du conseil général de l'Ariège (*Les Conseils généraux,* t. I, p. 753) ; Décrets des 8, 9 et

Mais les simples particuliers (conseil municipal ou électeurs) ont-ils un recours direct contre la décision du conseil général?

Longtemps le Conseil d'État ne l'a pas admis et les parties intéressées n'avaient d'autre moyen légal que d'agir par voie de protestation contre les élections; ils obtenaient ainsi, en se fondant sur l'irrégularité du sectionnement, l'annulation des opérations électorales.

Mais ce recours indirect ne faisait pas tomber le sectionnement illégal. Si le conseil général se refusait à modifier sa décision, les élections successives se trouvaient entachées du même vice et l'on ne pouvait constituer une administration régulière de la commune.

Un revirement s'est produit, en 1903, dans la jurisprudence du Conseil d'État, qui a pensé que l'on pouvait accorder aux parties intéressées le recours général pour excès de pouvoirs admis contre tous les actes des autorités administratives, sans que l'on puisse leur opposer ni l'existence d'un recours *parallèle* (les deux voies de recours n'ayant pas, nous l'avons dit, les mêmes résultats), ni le rejet de l'amendement déposé au Sénat par M. Baragnon, lors de la discussion de la loi de 1884[1], M. Baragnon proposant un recours spécial qui devait être exercé dans un délai excessivement restreint.

---

13 novembre 1880, annulant des décisions des conseils généraux de la Vienne, du Lot et du Tarn (*Revue générale d'administration*, 1880, t. III, p. 447). — Les conseils généraux ne peuvent se pourvoir au contentieux contre ces décrets d'annulation. (Cons. d'Ét. 2 avril 1897, *Revue générale d'administration*, 1897, t. II, p. 157.)

1. La question de savoir si on accorderait un recours direct aux intéressés contre les décisions du conseil général portant sectionnement est une de celles qui ont retenu le plus longtemps l'attention du Sénat. Dans la séance du 29 février 1884, M. Baragnon avait soutenu un amendement tendant à accorder à tout électeur le droit de provoquer l'annulation, par décret rendu en Conseil d'État, des délibérations qui seraient prises contrairement à la loi. Cette première proposition a été rejetée par 138 voix contre 114. A la séance suivante (1er mars), le même sénateur substitua au recours administratif un recours contentieux pour excès de pouvoirs qu'il voulait autoriser tout électeur à porter devant le Conseil d'État dans le mois du dépôt du plan à la mairie. Cette seconde proposition fut prise en considération et renvoyée à la commission par 129 voix contre 127.

La commission proposa, dans la séance du 8 mars, un article additionnel donnant à tous les membres du conseil général le droit qui appartient au préfet, en

Le recours général pour excès de pouvoirs appartient à toute partie intéressée et par conséquent au conseil municipal agissant par l'intermédiaire de son maire et aux simples électeurs (Cons. d'Ét. 24 juillet 1903, Massat; 7 août 1903, Saint-Xandre, *Revue générale d'administration,* 1903, t. III, p. 295), mais non aux conseillers généraux agissant en cette qualité. (Cons. d'Ét. 10 février 1905.) — Voir nos 53 bis et 457 note 2.

Il doit, à peine de nullité, être formé dans le délai de deux mois[1] prévu par l'article 24 de la loi du 13 avril 1900, alors même que les auteurs du recours n'étaient pas encore inscrits sur les listes électorales au moment de l'expiration du délai. (Cons. d'Ét. 25 mars 1904, Angers.) — Voir n° 828.

---

vertu de l'article 47 de la loi du 10 août 1871, de provoquer, dans les vingt jours de la clôture de la session, l'annulation, par l'assemblée générale du Conseil d'État, des délibérations du conseil général relatives au sectionnement qui contiendraient un excès de pouvoirs ou une violation de la loi. Par contre, les délibérations qui n'auraient pas été attaquées seraient devenues définitives, à l'expiration du délai, à l'égard de tout le monde, et les électeurs ne pourraient plus attaquer les élections en se fondant sur l'irrégularité du sectionnement.

M. Baragnon combattit ce système comme portant atteinte aux droits des électeurs, qui ne peuvent être considérés comme représentés par les membres du conseil général, et soutint de nouveau le droit de tout électeur d'attaquer le sectionnement devant le Conseil d'État dans le mois à partir du dépôt du plan à la mairie. L'amendement de M. Baragnon fut rejeté par 157 voix contre 118. M. Batbie proposa alors de donner aux membres du conseil municipal de la commune sectionnée le même droit de recours que la commission proposait d'accorder aux membres du conseil général. Cette proposition fut également rejetée par 138 voix contre 127. Le premier paragraphe de la proposition de la commission qui accordait le droit de recours aux membres du conseil général fut adopté ; mais le Sénat, à la majorité de 139 voix contre 128, repoussa le second paragraphe qui déclarait la délibération du conseil général définitive et opposable aux simples électeurs, lorsque aucun recours n'avait été formé dans les vingt jours, soit par le préfet, soit par les membres du conseil général. En présence de ce vote, la commission déclara retirer entièrement sa proposition et laisser les choses en l'état, c'est-à-dire que la délibération du conseil général ne pourra être attaquée directement que par le préfet ; mais que les électeurs conserveront le droit de se prévaloir de l'irrégularité qui entacherait cette délibération devant les juges de l'élection. Sur la demande même de la commission, la partie de la proposition précédemment adoptée fut rejetée à la séance du 10 mars 1884.

1. L'arrêt ne dit pas quel sera le point de départ de ces deux mois. En rapportant cette décision dans la *Revue générale d'administration* (1904, t. II, p. 7), M. Rabany émet l'opinion que le point de départ du délai peut, s'il s'agit d'un pourvoi formé par le maire ou le conseil municipal, être fixé au jour de la notification que le préfet doit faire au maire de la décision du conseil général, mais qu'il doit, lorsqu'il s'agit de simples électeurs, être reporté au jour de la publication de

53 bis. — *Recours contre un décret d'annulation rendu en matière de sectionnement.* — Si le sectionnement voté par le conseil général vient à être annulé par un décret rendu en Conseil d'État par application de l'article 47 de la loi du 10 août 1871, ce décret peut être déféré au Conseil d'État statuant au contentieux, qui aura à examiner si « l'annulation de la délibération du conseil général n'a pas été prononcée en dehors des conditions prévues par l'article 47 de la loi de 1871 ».

Le recours est ouvert à tous les électeurs de la commune sectionnée ; mais non aux membres du conseil général. (Cons. d'Ét. 10 février 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 54.) — Voir n°s 53 et 457 note 2.

53 ter. — *Effet d'une modification de circonscription territoriale sur le sectionnement.* — Nous relevons dans la *Revue générale d'administration* (1904, t. II, p. 330) une décision ministérielle du 19 février 1904 qui porte qu'en cas de modification aux circonscriptions territoriales par suite de réunion ou fractionnement de communes, la division en sections électorales se trouve supprimée par le fait seul de ces modifications, de même que les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Par suite, les élections municipales doivent se faire au scrutin de liste dans l'ensemble de la commune, sans qu'il soit nécessaire que le conseil général rapporte le sectionnement (Gard). Même décision, 17 mars 1905 (*ibidem,* 1905, t. II, p. 204).

Dispositions transitoires.

54. — Les modifications que la loi de 1884 apportait aux conditions dans lesquelles les sections peuvent être établies

---

l'arrêté portant convocation des électeurs pour procéder aux élections municipales conformément au sectionnement. Il nous semble que, si le préfet, en notifiant au maire la décision du conseil général, ordonnait à ce fonctionnaire de la publier dans la commune, toute difficulté disparaîtrait et le délai du recours courrait du jour de cette publication.

nécessitaient l'adoption de mesures transitoires, car les sectionnements votés par les conseils généraux dans leur session d'août 1883 n'étaient pas tous conformes aux prescriptions nouvelles et le temps manquait pour les reviser avant les premières élections générales fixées au mois de mai 1884 (art. 41).

Après de longues discussions, on résolut de maintenir tels quels les anciens sectionnements.

Nous croyons inutile de reproduire les explications que nous avons données dans nos précédentes éditions sur ce sujet, qui n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique.

ART. 13.

Bureaux de vote. — Cartes électorales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le préfet peut, par arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance, diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concourront à l'élection des mêmes conseillers.

Il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indiquera le lieu où doit siéger le bureau où il devra voter.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 7.

Le préfet peut, par arrêté pris en conseil de préfecture, *diviser les communes en sections électorales.*

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 19.

Dans le cas où une commune sera divisée en sections pour l'élection des conseillers municipaux, conformément à l'article 7 de la loi du 5 mai 1855, la réunion des électeurs ne pourra avoir lieu avant le dixième jour à compter de l'arrêté du préfet.

Bureaux de vote.

55. — Il s'agit dans cet article des simples bureaux de vote destinés à faciliter aux électeurs l'accès du scrutin et auxquels le législateur, sur l'observation de M. Morel (séance de la Chambre des députés du 2 juillet 1883), a enlevé la qualification de *sections de vote,* pour qu'on ne puisse plus les con-

fondre avec les sections électorales dont il est question aux articles précédents.

D'après la législation antérieure, les bureaux de vote étaient établis par arrêté préfectoral pris en conseil de préfecture (L. 5 mai 1855, art. 7, § 2), et qui devait être publié dix jours avant l'élection (L. 24 juillet 1867, art. 19). L'article 13 maintient ces dispositions, mais en supprimant la nécessité pour le préfet de prendre son arrêté en conseil de préfecture.

56. — La commission de la Chambre des députés avait d'abord proposé de n'autoriser le préfet à établir plusieurs bureaux de vote que dans les communes ou sections électorales ayant au moins 400 électeurs et de fixer à 200 le minimum des électeurs de chaque bureau; mais le sous-secrétaire d'État de l'intérieur a obtenu la suppression de ces restrictions en faisant remarquer que la nécessité des bureaux de vote se justifiait beaucoup plus souvent par la disposition des lieux et l'éloignement que par le nombre des électeurs; que le droit du préfet en cette matière n'était restreint ni pour les élections départementales, ni pour les élections législatives, et que l'innovation proposée serait une entrave considérable à l'exercice des droits électoraux (séances de la Chambre des députés des 10 et 12 février 1883).

57. — Le texte adopté en première délibération par la Chambre exigeait que les bureaux de vote fussent établis par l'arrêté même de convocation des électeurs. Mais on a fait observer qu'il serait presque impossible de déterminer à temps le nombre et la composition des bureaux de vote, et les mots : « le préfet peut, *par l'arrêté de convocation du collège électoral...* », ont été remplacés par ceux-ci : « le préfet peut *par arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance...* »[1].

---

1. D'après un arrêt du Conseil d'État, le délai de dix jours ne serait pas prescrit à peine de nullité (8 janvier 1886, Ledergues, *Revue générale d'administration*, 1886, t. I, p. 297).

Dans la séance du 2 juillet 1883, MM. Cunéo d'Ornano et Girault avaient proposé de confier le soin d'établir les bureaux de vote au conseil général, ou au maire. Le premier de ces amendements a été rejeté au scrutin ; le second, celui de M. Girault, n'a pas été pris en considération.

58. — Le décret organique du 2 février 1852 porte que le siège des bureaux de vote peut être établi en dehors du chef-lieu de la commune (art. 3). Pourrait-il être établi en dehors de la circonscription de la section de vote? Il n'existe pas de disposition légale à ce sujet. Un arrêt du Conseil d'État déclare cependant que le fait que le vote a eu lieu dans un hameau dépendant d'une autre section de vote n'est pas une cause de nullité, si la mesure a été prise par suite de l'impossibilité de trouver dans la section un local pour la salle de vote (8 février 1884, Valence, Tarn-et-Garonne).

Cartes électorales.

59. — Le texte primitif du dernier paragraphe portait : « La carte délivrée à chaque électeur doit indiquer le lieu où doit siéger le bureau électoral de la section de vote. » On a fait remarquer (séance de la Chambre des députés du 10 février 1883) que, jusqu'à présent, aucune disposition légale ne rendait la distribution des cartes obligatoire. La plupart des maires en font distribuer, mais rien ne les force à le faire.

A la suite de ces observations, la rédaction de l'article a été modifiée de façon à faire désormais de la distribution des cartes une obligation pour les municipalités; mais il a été expressément déclaré que « dans la pensée du gouvernement (et de la Chambre), ce n'était pas la présentation de la carte au bureau électoral qui était obligatoire, mais sa délivrance par la mairie » (séance du 12 février 1883). La présentation de la carte est un moyen pour l'électeur de faire constater son identité par le bureau, mais celui-ci peut admettre un électeur à voter sans carte s'il n'y a aucun doute sur son identité.

Le plus ordinairement les cartes électorales sont délivrées à domicile; mais rien dans la loi n'oblige le maire à les faire distribuer. (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Bastelicaccia; 23 janvier 1885, Pluneret; 10 mai 1889, Bisinelli.) Les électeurs peuvent être invités à les retirer.

La disposition finale de l'article 13 se complète par l'inscription des frais des cartes électorales au nombre des dépenses communales obligatoires (art. 136, 3°; voir n° 1614).

60. — Il peut paraître anormal de voir figurer dans un même article des dispositions aussi étrangères l'une à l'autre que celles qui ont trait aux bureaux de vote et à la distribution des cartes électorales; cette juxtaposition s'explique par cette considération qu'à l'origine le dernier paragraphe de l'article 13 n'avait pour but que d'obliger le maire à mentionner sur la carte le lieu où doit siéger le bureau de vote et où, par conséquent, l'électeur doit se rendre.

Pour la fixation du local dans lequel doit siéger le bureau, voir article 15, n° 77.

Art. 14.

Électorat municipal. — Droit des électeurs appartenant à des communes sectionnées de choisir les sections où ils doivent être inscrits. — Application aux élections municipales de diverses dispositions des autres lois électorales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel.

Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

La liste électorale comprend : 1° *tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou*

LOI DU 7 JUILLET 1874 RELATIVE A L'ÉLECTORAT MUNICIPAL, ART. 1er.

A partir de la promulgation de la présente loi, une liste électorale relative aux élections municipales *sera dressée, dans chaque commune, par une commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet, et d'un délégué choisi par le conseil muncipal...*

y habitent depuis six mois au moins; 2° ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt; 3° ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871; 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit *de ministre des cultes reconnus par l'État*[1], soit de fonctionnaires publics.

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

Les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, la communication des listes

ART. 5.

Sont inscrits sur la liste des électeurs municipaux tous les citoyens âgés de vingt et un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi :

1° Qui sont nés dans la commune ou y ont satisfait à la loi du recrutement, et, s'ils n'y ont pas conservé leur résidence, sont venus s'y établir de nouveau depuis six mois au moins;

2° *Qui même, n'étant pas nés dans la commune, y auront été inscrits* depuis un an *au rôle d'une des quatre contributions directes, ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt;*

3° Qui se sont mariés dans la commune et justifieront qu'ils y résident depuis un an au moins;

4° Qui, ne se trouvant pas dans un des cas ci-dessus, demanderont à être inscrits sur la liste électorale et justifieront d'une résidence de deux années consécutives dans la commune. *Ils devront déclarer le lieu et la date de leur naissance.*

Tout électeur inscrit sur la liste

1. Sans application depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.

d'émargement, les pénalités et poursuites, en matière législative, sont applicables aux élections municipales.

Sont également applicables aux élections municipales les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés.

électorale pourra réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit;

5° *Qui, en vertu de l'article 2 du traité de paix du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871;*

6° *Qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité, soit de ministre des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics.*

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

61. — L'article 14 a un double but :

1° Il supprime la liste spéciale des électeurs municipaux;

2° Il étend expressément aux élections municipales un certain nombre de dispositions insérées dans d'autres lois électorales et dont l'application aux élections municipales avait été contestée.

Électorat municipal.

62. — Avant 1870, il n'existait qu'une seule catégorie d'électeurs. La même liste servait pour les élections politiques, les élections départementales et les élections municipales.

La loi provisoire du 14 avril 1871 établit une distinction pour les élections municipales en déclarant, dans son article 4, que les conseils municipaux seraient élus par les électeurs ayant, depuis une année au moins, *leur domicile réel dans la*

commune. Il y eut donc, à partir de ce moment, deux listes, l'une pour les élections municipales [1], l'autre pour les élections politiques.

La loi du 7 juillet 1874 a modifié les conditions d'inscription sur les listes électorales municipales. L'Assemblée nationale, qui l'avait préparée, avait l'intention de la rendre plus tard applicable aux élections législatives; mais la loi du 30 novembre 1875 a décidé, au contraire, que les députés seraient nommés par les électeurs inscrits : 1° sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874 (listes municipales); 2° sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois.

La dualité de liste s'est donc trouvée maintenue; seulement la loi du 30 novembre 1875 a simplifié la procédure en étendant à la confection de la liste complémentaire (des électeurs politiques) les formalités et juridictions instituées en 1874 pour les listes municipales.

En fait, il n'y avait pas une grande différence entre les listes municipales et les listes politiques.

Le relevé arrêté au 31 mars 1884 donnait pour toute la France :

Électeurs municipaux	10,062,425
Électeurs inscrits sur les listes complémentaires .	141,803
Total des électeurs politiques	10,204,228 [2]

C'est donc avec pleine raison que la loi de 1884 a rétabli l'unité de liste.

Cette disposition ne figurait pas cependant dans le projet primitif et le texte adopté en première lecture par la Chambre

1. La liste municipale servait également pour les élections au conseil général (Loi du 10 août 1871, art. 5) et aux conseils d'arrondissement (Loi du 30 juillet 1874).

2. Voir le relevé des électeurs inscrits sur les listes municipales et sur les listes politiques de 1874 à 1884, *Revue générale d'administration*, 1884, t. II, p. 341.

des députés se bornait à dire que les conseillers municipaux seraient élus par le suffrage universel dans les formes et conditions prescrites par les lois en vigueur.

Mais, en seconde lecture, le texte a été modifié en ce sens que les élections seraient faites sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874, sur lesquelles seraient inscrits les citoyens âgés de 21 ans jouissant de leurs droits civils et politiques qui résident dans la commune depuis six mois. Ainsi donc, on maintenait les deux listes, mais cette distinction n'avait plus aucune utilité, puisque les élections politiques et municipales devaient se faire les unes et les autres sur les listes municipales complétées par les listes politiques. Un scrupule avait arrêté la Chambre des députés : la loi du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal étant visée dans la loi constitutionnelle sur l'élection des députés, on avait cru devoir en respecter le texte, tout en la rendant sans application (séance de la Chambre du 6 juillet 1883).

Ce même système avait été adopté par le Sénat en première délibération (séance du 5 février 1884).

Entre les deux délibérations, la commission du Sénat avait proposé une rédaction qui constituait déjà une simplification ; elle portait que « les conseillers municipaux seraient élus par le suffrage universel sur les listes dressées en exécution de la loi organique du 30 novembre 1875, relative à l'élection des députés ».

Mais c'était encore maintenir l'existence de deux listes, puisque la liste qui sert aux élections législatives se compose : 1° de la liste municipale ; 2° de la liste complémentaire des électeurs politiques.

M. Cazot en fit l'observation à la séance du 1er mars 1884 et, sur le renvoi de l'article à la commission, celle-ci proposa et fit adopter, dans la séance du 4 mars, le texte actuel qui consacre l'unité de liste, mais en permettant d'inscrire sur cette liste unique, non seulement ceux qui avaient le droit d'être portés sur la liste politique, mais encore ceux qui puisaient

dans la loi du 7 juillet 1874 le droit d'être inscrits sur la liste municipale.

La liste unique se composera donc :

1° De tous les Français âgés de 21 ans n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi et qui *habitent* la commune depuis six mois. Ce sont les termes mêmes du décret du 2 février 1852 (art. 13). Toutes les conditions de résidence (six mois, un an, ou deux ans, suivant les cas) imposées par la loi du 7 juillet 1874 disparaissent ;

2° Doivent en outre être inscrits, soit d'office, soit sur leur réclamation (car la distinction entre les électeurs qui devaient être inscrits d'office et ceux qui ne pouvaient l'être que sur leur réclamation disparaît également[1]) :

a) Les électeurs qui, bien que n'habitant pas la commune, y ont leur *domicile réel*[2], c'est-à-dire leur domicile légal suivant la définition du Code civil ;

b) Ceux qui sont inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et qui, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. — Cette disposition figurait dans la loi du 7 juillet 1874, mais cette loi exigeait l'inscription au rôle depuis un an. Il suffira désormais, pour avoir droit à l'inscription, de justifier qu'on figure sur le rôle au moment où l'on réclame son inscription[3]. Continuent du reste à être

1. Voir néanmoins une exception au § *b* ci-après.

2. Cette disposition, empruntée à la loi du 14 avril 1871, a été introduite dans la loi sur la proposition de MM. Batbie et Delsol (séances du Sénat des 3 et 4 mars 1884). — Les citoyens qui ont leur domicile *réel* dans la commune doivent même, s'ils y résident depuis moins de six mois, être portés sur les listes électorales ; c'est ce qui résulte d'un arrêt de la Cour de cassation portant que pour refuser l'inscription d'un citoyen « il ne suffit pas de constater qu'il n'avait pas six mois de résidence à la date du 31 mars et qu'il y avait lieu de rechercher, en outre, si en se transportant dans la commune il avait eu, ou non, l'intention d'y fixer son principal établissement. » (5 avril 1905. *Jurisprudence municipale et rurale* 1906, III, p. 42.)

3. Ou qu'on est en instance pour être porté sur le rôle et qu'on y sera inscrit avant le 31 mars (les rôles des contributions ne sont pas ordinairement publiés au moment de la revision des listes et l'effet de la publication des rôles remonte au

assimilés aux citoyens inscrits sur les rôles des prestations, les membres de la famille compris dans la cote des chefs de famille et les habitants qui, à raison de leur âge, auront cessé d'être soumis à cet impôt;

c) Les Alsaciens et Lorrains qui, en vertu de l'article 2 du traité de paix du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 (reproduction de la loi du 7 juillet 1874);

d) Les fonctionnaires publics assujettis à une résidence obligatoire [1], qui peuvent, sans justifier de six mois de résidence, obtenir leur inscription. — Mais il ne faut pas oublier que si ces fonctionnaires sont dispensés de la durée ordinaire de résidence, ils restent soumis, pour toutes les formalités relatives à l'inscription, aux règles ordinaires. Ils ne peuvent donc être inscrits d'office par la commission chargée de la préparation des listes postérieurement au 15 janvier et ils ne peuvent utilement demander eux-mêmes leur inscription que dans le délai de 20 jours ouvert à tous les électeurs, du 15 janvier au 4 février. Par conséquent, le fonctionnaire arrivé dans la commune postérieurement au 4 février ne pourra être porté que sur les listes de l'année suivante. (Cass. 25 mai 1887, Laffon.)

62 bis. — L'article 14 reproduit, en outre, deux dispositions de la loi du 7 juillet 1874, portant, la première, que les conditions d'âge et de résidence exigées pour l'inscription sur les listes peuvent n'être remplies qu'au moment de la clôture

---

1er janvier). La Cour de cassation a en effet décidé qu'un individu qui a obtenu le 12 mars, par mutation de cote, son inscription sur le rôle des contributions directes d'une commune, a le droit d'y être inscrit sur les listes électorales, l'effet de la mutation rétroagissant au 1er janvier. (Cass. 5 novembre 1900, *Revue générale d'administration*, 1901, t. II, p. 45.)

Voir au n° 144 les privilèges que la loi attache à l'inscription au rôle des contributions directes au point de vue de l'éligibilité.

1. La loi du 5 avril 1884 mettait sur la même ligne les ministres des cultes reconnus par l'État. L'État ne reconnaît aujourd'hui ni ne salarie aucun culte. (Loi du 9 décembre 1905, art. 2.)

des listes, c'est-à-dire au 31 mars[1]; la seconde, que l'absence de la commune pour le service militaire ne porte aucune atteinte aux droits d'inscription des électeurs. Les électeurs inscrits avant leur appel sous les drapeaux doivent donc être maintenus sur les listes malgré leur absence. Ceux qui n'avaient pas encore la durée de résidence pour y être portés peuvent l'acquérir pendant leur service et réclamer leur inscription, conformément à l'article 14 du décret du 2 février 1852; mais ils ne pourront profiter de cette inscription pour voter que s'ils sont en congé régulier, c'est-à-dire de plus de 30 jours, les militaires présents au corps ne pouvant prendre part à aucun vote. (Lois du 27 juillet 1872, art. 5; du 30 novembre 1875, art. 2; du 21 mars 1905, art. 9.)

63. — Lorsqu'il existait deux listes, une liste politique et une liste municipale, la jurisprudence de la Cour de cassation reconnaissait aux électeurs le droit d'être portés comme électeurs politiques dans la commune de leur résidence et comme électeurs municipaux dans la commune où ils étaient inscrits au rôle des contributions et où ils déclaraient vouloir exercer leurs droits électoraux municipaux.

Aujourd'hui encore, le même électeur peut remplir les conditions voulues pour être inscrit dans plusieurs communes. Ainsi, il peut être inscrit: 1° dans la commune où il réside; 2° dans celle où il a son domicile légal (si ce domicile légal est distinct de sa résidence de fait), et 3° dans la commune où il paye des contributions et où il déclare vouloir exercer ses droits. Le rapporteur du Sénat a reconnu expressément, dans la séance du 4 mars 1884, que cette faculté pour l'électeur de

1. Le 31 mars est la date ordinaire de la clôture des listes électorales; mais elle peut différer dans quelques communes, si le conseil de préfecture a annulé les opérations préliminaires de la revision annuelle et imparti de nouveaux délais pour les recommencer. Dans ce cas, c'est seulement à l'époque fixée pour la clôture des nouvelles opérations et non au 31 mars que doivent être remplies les conditions d'âge et de résidence exigées par la loi. (Cass. 18 avril 1904, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1904, III, p. 119.)

réclamer son inscription dans plusieurs communes existe et qu'il y aura, en fait, des inscriptions multiples. « L'inscription sur plusieurs listes, dit M. Demôle, du même électeur a toujours été un fait contre lequel les législations antérieures ont été absolument impuissantes, et la preuve c'est que dans la loi pénale électorale, dans le décret de 1852, on a prévu le cas où l'électeur porté sur deux ou plusieurs listes différentes aurait abusé de cette inscription multiple pour voter dans deux ou plusieurs communes. Il nous a paru impossible d'empêcher les municipalités de faire figurer sur les listes communales des électeurs qui, au vu et su des administrateurs municipaux, réunissent toutes les conditions ordinaires pour être électeurs. Nous croyons donc que l'inconvénient que je signalais tout à l'heure, qui existe toujours, contre lequel on ne peut opposer aucun remède, ne doit pas vous empêcher d'accepter la rédaction proposée. » (Séance du Sénat du 4 mars 1884.)

De ces explications, il résulte bien que le Sénat considérait les inscriptions multiples comme possibles en fait; mais elles ne tranchent nullement la question, tout autre, de savoir si la double inscription est légale en droit et si un électeur pourra être légalement porté comme électeur dans plusieurs communes, ou si, au contraire, l'unité de liste rend désormais indivisible l'exercice du droit électoral et si le même électeur ne pourra exercer ce droit que dans une des communes, à son choix, où il a le droit d'être inscrit; par conséquent, si l'électeur inscrit dans une commune devra, pour obtenir légalement son inscription dans une autre commune, justifier qu'il a demandé sa radiation des listes de la première commune.

64. — Cette question a été tranchée par un arrêt de la Cour de cassation du 11 avril 1889 où on lit : « Attendu qu'aux termes de l'article 31 du décret de 1852, nul ne doit, par son fait, être inscrit comme électeur, en même temps dans deux localités différentes; que, d'autre part, la loi de 1884 a aboli la dualité des listes électorales et supprimé toute distinction entre les

électeurs municipaux et les électeurs politiques, pour ne plus admettre qu'une catégorie d'électeurs et une liste unique ; qu'il suit de là que nul ne peut réclamer son inscription simultanée sur les listes de deux communes, dans l'une pour l'électorat municipal, dans l'autre pour l'électorat politique. »

Mais, s'il est interdit à tout électeur déjà inscrit sur une liste électorale de faire des démarches en vue d'obtenir son inscription sur une autre liste, il peut, par suite d'une inscription opérée sans son fait, se trouver régulièrement porté sur deux listes. Dans ce cas, il pourra être mis en demeure d'opter, mais il ne pourra être rayé d'office contre son gré de l'une ou de l'autre de ces listes où il a le droit de figurer. (Cass. 5 mai 1887, Favier.) Ainsi, s'il est porté sur la liste électorale de la commune qu'il habite, le fait qu'il se trouverait en même temps inscrit *d'office* sur les listes d'une autre commune ne suffirait pas pour justifier sa radiation de la liste de la commune où il habite (Cass. 9 juin 1898, *Revue générale d'administration,* t. III, p. 429), et ce jusqu'à ce que, par l'exercice de son droit électoral dans l'une de ces communes, il ait manifesté son choix et par là même renoncé à son inscription dans l'autre [1]. (Cass. 4 mai 1903, *ibidem,* 1903, t. II, p. 316.)

Nous nous abstiendrons d'examiner ici l'influence que peuvent avoir sur la validité d'une élection les votes émis par ces

---

1. Voici sur cette matière délicate plusieurs arrêts de cassation :

Si en principe l'électeur inscrit sur deux listes ne peut être rayé contre son gré de l'une ou l'autre de ces deux listes, il en est autrement lorsque, par l'exercice de son droit électoral dans l'une ou l'autre de ces communes, il a manifesté son option ; dès lors, s'il veut faire maintenir celle des deux inscriptions à laquelle il avait implicitement renoncé par son vote, il doit justifier qu'il n'est plus inscrit dans celle des communes où il a précédemment voté, ou du moins qu'il a demandé sa radiation (6 avril 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. III, p. 188).

Lorsqu'un citoyen est simultanément inscrit sur les listes électorales de deux communes, il est censé avoir opté pour celle dans laquelle il a exercé, *pendant la dernière année,* ses droits électoraux et par suite il ne saurait y être radié, alors même qu'il aurait autrefois réclamé son inscription dans l'autre commune — et il n'y a aucune distinction à faire suivant que l'exercice des droits électoraux a eu lieu à l'occasion d'une élection législative ou d'une élection municipale (2 août 1904, Florensac, *ibidem,* 1904, t. III, p. 188).

En demandant à être maintenu sur l'une des deux listes électorales sur lesquelles

électeurs plusieurs fois inscrits; nous nous bornerons à renvoyer aux décisions du Conseil d'État, qui considèrent le second vote comme nul lorsqu'il a été émis dans une même année électorale (du 1er avril au 31 mars) et pour les mêmes élections. Le Conseil d'État a en effet déclaré, par arrêt du 17 mars 1894, que le fait d'avoir pris part la même année à des élections législatives dans une commune n'empêchait pas les mêmes électeurs de voter pour les élections municipales dans d'autres communes.

Nous n'examinerons pas non plus la question de savoir si l'article 31 du décret du 2 février 1852 qui punit le fait d'avoir *obtenu* une double inscription est encore en vigueur[1]. Les lecteurs que ce point intéresserait pourront se reporter au Recueil

---

il se trouve simultanément inscrit, l'auteur d'une pareille demande manifeste par là même, en faveur de ladite liste, une option dont les effets légaux persistent tant qu'il ne justifie pas avoir, en temps utile, sollicité sa radiation sur cette même liste; en l'absence d'une telle demande, tout vote qu'il aurait ultérieurement émis dans l'autre commune, où il est également inscrit, l'a été indûment, et, par suite, il ne saurait en exciper pour faire maintenir cette dernière inscription (16 juin 1903, *ibidem*, 1904, t. I, p. 298).

Si un citoyen porté sur deux listes a, en fait, l'*année précédente*, voté dans les deux communes où il était inscrit, cette illégalité ne saurait justifier son maintien sur l'une et l'autre liste, et il doit être considéré comme ayant opté pour celle des deux communes où il a émis son *premier* vote, et, par suite, être rayé dans l'autre (30 juillet 1902, *ibidem*, 1902, t. III, p. 177).

Le citoyen qui, inscrit sur les listes électorales de deux communes, prend part successivement, dans la même année, à des élections différentes dans l'une et l'autre commune, est censé opter pour celle dans laquelle il a émis son premier vote — il en résulte qu'en vertu du principe de la permanence des listes, ledit citoyen n'est pas tenu, lors de la revision de l'année suivante, pour rester inscrit sur la liste de la première commune, de demander sa radiation dans la commune où il a voté en dernier lieu. (Cass. 20 juillet 1905, *ibidem*, 1905, t. III, p. 307.)

Un tiers ne peut demander l'inscription sur les listes d'une commune d'un citoyen actuellement inscrit dans une autre commune, s'il ne peut justifier que des démarches ont été faites en vue d'obtenir sa radiation dans celle-ci (18 mars 1902, *ibidem*, 1902, t. II, p. 419).

Un tiers qui demande l'inscription d'un citoyen n'est pas tenu de prouver que celui-ci n'est pas inscrit dans une autre commune (où il réside dans l'espèce); la preuve incombe, sur ce point, à celui qui conteste la demande (18 mars 1902, *ibidem*, 1902, t. II, p. 420).

1. L'article 34 du même décret punit également le fait d'avoir profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois. Un arrêt de la Cour de cassation déclare que le fait de voter dans deux communes, alors que les votes ont été relatifs, l'un à une élection de conseiller général, l'autre à une élection de conseiller d'arron-

de Sirey (1895, II, 113) sous un jugement du tribunal correctionnel de Poitiers du 30 mai 1894 et au Répertoire de Fuzier-Hermann, v° *Élections,* n°s 812 et suivants.

Droit des électeurs appartenant à des communes sectionnées de choisir les sections où ils doivent être inscrits.

65. — La faculté donnée au conseil général de sectionner les communes et de créer ainsi deux ou plusieurs listes électorales dans la même commune a donné naissance à une difficulté particulière.

Certains électeurs sont contribuables dans plusieurs sections, ils habitent l'une. Ils peuvent avoir intérêt à être inscrits sur les listes de telle ou telle section, auront-ils le droit de choisir ?

Oui d'après un arrêt des chambres réunies de la Cour de cassation qui déclare que, dans les communes divisées en sections électorales, un électeur domicilié dans l'une des sections peut demander à être porté sur les listes électorales de l'autre section où sont situés des immeubles pour lesquels il est inscrit au rôle des contributions directes (31 janvier 1898, *Revue générale d'administration,* t. I, p. 308), et le juge de paix n'a pas même qualité pour décider si c'est à tort ou à raison qu'il est porté au rôle (Cass. 9 avril 1900, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1901, III, p. 6).

Il suffit, pour que le contribuable ait le droit d'être porté sur ces listes, qu'il figure au rôle des contributions directes même sous la forme abrégée usitée pour les propriétés indivises. (Cass. 11 mai 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. II, p. 317.)

---

dissement, ne tombe pas sous le coup de l'article 34 du décret du 2 février 1852 (11 mars 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 340).

Mais le fait qu'une des deux élections a été annulée importe peu. Le délit existe par cela seul qu'il y a eu deux votes émis dans une même élection. (Cass. 9 juin 1905, *ibidem,* 1905, t. III, p. 437.)

Application aux élections municipales des dispositions des lois antérieures relatives à la distribution et à l'affichage des écrits électoraux, à la distribution des bulletins de vote, aux réunions électorales, à la communication des listes d'émargement et à certaines pénalités.

66. — En déclarant applicables aux élections municipales les dispositions des lois antérieures concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, etc., le législateur de 1884 a voulu faire cesser les incertitudes qui avaient marqué la jurisprudence, la Cour de cassation ayant déclaré que certaines de ces dispositions insérées dans la loi du 30 novembre 1875 ne s'appliquaient qu'aux élections de députés.

67. — *Distribution et affichage des circulaires et professions de foi, placards et manifestes électoraux, etc.* — Cette matière a été successivement régie par les lois des 30 novembre 1875 (art. 3), 20 décembre 1878 (art. 2) et 29 juillet 1881, qui se résument ainsi qu'il suit :

Pendant la période électorale, les circulaires et professions de foi peuvent être distribuées sans aucune autorisation.

Le candidat n'a même plus aujourd'hui aucun dépôt à effectuer. Seul, l'imprimeur doit, aux termes de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1881, faire le dépôt administratif prescrit pour les collections nationales et dont les bulletins de vote ont seuls été exemptés. Le dépôt est fait au ministère de l'intérieur pour Paris ; à la préfecture, pour les chefs-lieux de département ; à la sous-préfecture pour les chefs-lieux d'arrondissement, et pour les autres villes, à la mairie. L'imprimeur est seul responsable de l'accomplissement de cette formalité dont l'omission constitue une contravention passible d'une amende de 16 à 300 fr., mais qui ne saurait autoriser la saisie des circulaires ou l'enlèvement des affiches.

68. — Aucune autorisation n'est nécessaire pour l'affichage.

L'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 dispose expressément que les professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées sur tous les édifices publics [1], à l'exception des édifices consacrés aux cultes [2] et des emplacements réservés, par arrêté du maire, pour les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. La loi du 27 janvier 1902 a ajouté une nouvelle réserve en faveur des édifices et monuments publics présentant un caractère artistique et sur lesquels le maire ou le préfet peuvent interdire *tout* affichage. (V. n° 893.)

La loi veut particulièrement que l'affichage puisse s'exercer librement aux abords de la salle de scrutin.

Elle protège la conservation des affiches, car elle punit d'une amende de 5 à 15 fr. ceux qui auront enlevé, déchiré, recouvert ou altéré par un procédé quelconque, de manière à les travestir ou à les rendre illisibles, des affiches électorales apposées ailleurs que sur les propriétés de ceux qui auront commis cette lacération ou altération (art. 17).

La peine sera d'une amende de 16 à 100 fr. et d'un emprisonnement de six jours à un mois ou de l'une de ces deux peines seulement, si le fait a été commis par un fonctionnaire ou agent de l'autorité publique, à moins que les affiches n'aient été apposées dans les emplacements réservés aux actes de l'autorité.

Cette protection s'étend à toutes les affiches électorales, qu'elles soient manuscrites, imprimées, anonymes ou revêtues de signatures. (Cass. 16 janvier 1886, Lesage.)

Mais l'article 3, § 3, de la loi du 11 mai 1868 reste toujours applicable en ce qui concerne le timbre. Sont seules affranchies du timbre les affiches électorales d'un candidat, contenant sa profession de foi, une circulaire signée de lui, ou seule-

---

1. Est considéré comme un édifice public une maison louée à un particulier par le département pour servir de caserne de gendarmerie. (Avis Int. 7 mars 1898, *Revue générale d'administration*, 1899, t. I, p. 184.)

2. Cette disposition n'a pas de sanction légale. (Cass. 18 décembre 1885, Gorchon.)

ment son nom. Les affiches émanées d'un tiers, d'un auxiliaire, d'un ami, ne sont point dispensées de cette formalité.

La loi du 30 mars 1902 (art. 44) interdit pour les affiches électorales l'emploi du papier tricolore sous peine, pour l'imprimeur, d'une amende de 50 fr.

69. — Le colportage est également libre; la seule condition imposée à ceux qui veulent exercer la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique est de faire une déclaration à la préfecture. (Loi du 29 juillet 1881, art. 18.)

Le colportage et la distribution *accidentels* (et tel est évidemment le caractère des distributions faites à l'occasion des élections) sont même dispensés de toute déclaration (art. 20).

Les mêmes immunités s'appliquent à la distribution des bulletins de vote. La loi du 29 juillet 1881 les exempte, de plus, formellement du dépôt auquel sont tenus les imprimeurs (art. 3, § 4). Ils sont également exemptés du timbre. (Loi du 11 mai 1866, art. 3, § 3.)

70. — *Droit des électeurs de distribuer des bulletins de vote où sont portés des candidats déjà inscrits sur d'autres listes.* — Cette question n'est pas encore définitivemet tranchée. Elle ne manque cependant pas d'intérêt, car elle met en présence le droit personnel des électeurs qui n'entendent être portés sur une liste que dans des conditions déterminées et en telle ou telle compagnie et le droit des électeurs de choisir et patronner les candidats qui leur plaisent.

La jurisprudence du Conseil d'État ne voit pas dans le fait de la distribution de ces listes, dites de conciliation, une cause d'annulation (29 novembre 1896). Elle déclare que les électeurs n'ont fait qu'user de leur droit en prenant les noms des candidats portés sur les listes opposées même sans le consentement de ces candidats (6 avril 1889, Mouchamps; 18 mai 1889, Orléans). Elle excepte naturellement le cas de manœuvres frauduleuses.

Mais la Cour de cassation a décidé, par confirmation d'un arrêt de la cour de Nancy, que la décision qui condamne un imprimeur pour avoir fait figurer sur une liste, *malgré leur protestation,* des candidats portés sur une autre liste ne contient pas une violation de la loi[1]. (Cass. 24 mars 1896.)

71. — *Distribution d'écrits électoraux par les agents de l'autorité.* — Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats. (Loi du 30 novembre 1875, art. 3, § 3.)

Toute infraction est punie d'une amende de 16 à 300 fr. Néanmoins, le tribunal pourra faire application de l'article 463 du Code pénal. (*Ibid.,* art. 22, § 11.)

Mais il a été déclaré, à la Chambre des députés (séance du 10 février 1883), que cette disposition ne faisait pas obstacle aux droits du maire candidat de distribuer ses bulletins et ceux de la liste sur laquelle il est inscrit, à la condition de ne pas employer à cette distribution les agents municipaux, notamment le secrétaire de la mairie. (Cass. 31 octobre 1888, Toulouse.)

Le Conseil d'État reconnaît, de son côté, que le maire candidat qui distribue des bulletins de sa liste use d'un droit qui appartient à tout candidat. (Cons. d'Ét. 27 décembre 1878, Betton; 11 novembre 1881, Saint-Cyr-les-Champagnes; 1er mai 1885, Nougaroulet.)

---

1. Un arrêt de la cour de Paris déclare, de son côté, que le nom est une propriété dont nul ne peut user sans l'autorisation de celui qui le porte; d'où il suit que nul ne peut, sans son autorisation, être porté sur une liste de candidats rendue publique, et que, lorsqu'un nom figure sur une liste avec le consentement de celui auquel il appartient, nul ne peut, sans le consentement de celui-ci, le faire figurer sur une autre liste (4 avril 1901, Sirouy, *Revue générale d'administration,* 1901, t. III, p. 351).

Voir dans le même sens un jugement du tribunal de La Flèche du 1er décembre 1904 (*École des communes,* 1905, p. 155) qui condamne à des dommages et intérêts des électeurs qui avaient fait figurer sur leur liste, *malgré leur protestation,* trois candidats portés sur la liste dite municipale.

La prohibition écrite dans l'article 3 de la loi du 30 novembre 1875 n'atteint pas le mari d'une employée communale (6 août 1878, Pluguffan).

72. — *Réunions électorales.* — Les réunions électorales sont régies par la loi du 30 juin 1881, dont nous résumons les dispositions :

Les réunions électorales peuvent avoir lieu, depuis l'arrêté de convocation jusqu'au jour de l'élection exclusivement, sur la déclaration de deux personnes au moins, dont l'une domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. Le délai entre la déclaration et la réunion est réduit à deux heures (art. 2, § 3).

La déclaration doit être faite, si la réunion a lieu à Paris, au préfet de police ; si elle se tient dans un autre chef-lieu de département, à la préfecture ; si elle se tient dans un chef-lieu d'arrondissement, à la sous-préfecture, et dans toutes les autres communes, à la mairie (art. 2, § 2).

Les réunions ne peuvent avoir lieu sur la voie publique (art. 6) ; mais la disposition de l'article 3 de la loi du 6 juin 1868, qui exigeait qu'elles se tinssent dans un local clos et couvert, n'a pas été reproduite par la loi de 1881 et cesse par conséquent d'être en vigueur.

Les électeurs de la circonscription, les candidats, les membres des deux Chambres et le mandataire de chacun des candidats, ont seuls le droit d'entrée dans les réunions électorales.

73. — *Communication des listes d'émargement.* — Les listes d'émargement de chaque section, signées du président et du secrétaire, demeureront déposées pendant une huitaine au secrétariat de la mairie, où elles seront communiquées à tout électeur requérant. (Loi du 30 novembre 1875, art. 5, § 3.)

La décision du maire refusant de donner communication des listes d'émargement peut être déférée au Conseil d'État pour excès de pouvoirs.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Le droit de communication emporte le droit de prendre copie. (Cons. d'Ét. 2 mars 1888, Despetis.)

74. — *Pénalités et poursuites.* — Toute tentative de corruption par l'emploi des moyens énoncés dans l'article 177 du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 à 500 fr., ou de l'une de ces deux peines seulement. L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article. (Loi 2 août 1875, art. 19, et Loi 30 novembre 1875, art. 3.)

Doivent être, en outre, considérées comme applicables aux élections municipales, en vertu de l'article 14 de la loi municipale, les dispositions pénales contenues dans le titre IV du décret du 2 février 1852.

Sont également applicables les dispositions de la loi du 30 mars 1902 qui punissent d'une amende de 50 à 500 fr. quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de recensement, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après le scrutin, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, aura changé ou tenté de changer le résultat du scrutin.

Art. 15.

Convocation des électeurs.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

L'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet.

L'arrêté de convocation est publié dans la commune, quinze jours au moins avant l'élection, qui doit toujours avoir lieu un dimanche. Il *fixe le local où le scrutin sera ouvert,*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 27.

L'assemblée des électeurs est convoquée par le préfet aux jours déterminés par l'article 33 de la présente loi.

LOI DU 4 AVRIL 1871, ART. 7.

Dans toutes les communes, quelle

ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé.

que soit leur population, le scrutin ne durera qu'un jour. — Il sera ouvert et clos le dimanche.

75. — En déclarant que l'assemblée des électeurs est convoquée par le préfet, la loi de 1884 ne fait que reproduire les dispositions de l'article 27 de la loi du 5 mai 1855.

L'arrêté préfectoral n'est pas de nature à être déféré directement au Conseil d'État. C'est devant le conseil de préfecture, sous forme de protestation contre les élections, qu'il peut être discuté. (Cons. d'Ét. 16 mars 1888, Sidi-bel-Abbès.)

Doit, en conséquence, être annulé un arrêté du conseil de préfecture qui se déclarerait incompétent pour apprécier le vice reproché à un arrêté préfectoral convoquant les électeurs pour pourvoir à des vacances qui n'existeraient pas, les conseillers qu'il s'agissait de remplacer ayant retiré leur démission. (Cons. d'Ét. 16 décembre 1899, Lauzerte, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 30.)

76. — Mais la loi de 1855 ne prescrivait aucun délai entre l'arrêté de convocation et la réunion des électeurs. La loi du 24 juillet 1867 fixait ce délai à dix jours, mais seulement pour les communes divisées en sections électorales. Désormais, l'arrêté devra être publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection.

L'inobservation du délai de quinze jours est une cause de nullité (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, élect. de Strasbourg et de Djidjelli; 16 janvier 1885, Étroussat; 14 février 1890, Proussay), alors même qu'il s'agit du renouvellement général prescrit par l'article 41 (Cons. d'Ét. 12 avril 1889, Ersa).

Dans les quinze jours ne doit pas être compté le *dies ad quem* (Cons. d'Ét. 7 décembre 1894, Tresque; 22 mars 1889, Monteaux); mais le *dies a quo* peut être compté (6 juin 1891, Barly, *Revue générale d'administration,* 1895, t. I, p. 167).

Sous l'empire de la loi de 1855, le scrutin pouvait durer

deux jours dans les communes importantes. La loi du 14 avril 1871 a réduit la durée à un jour et déclaré que ce jour devrait toujours être un dimanche[1]. L'article 15 maintient cette pratique qui n'a donné que de bons résultats. (Voir nos 110 et 136.)

77. — La jurisprudence reconnaissait également que le droit de convocation accordé au préfet emportait, pour celui-ci, le droit de fixer le siège du bureau électoral. L'article 15 le rappelle expressément et même prescrit au préfet de faire cette désignation dans l'arrêté même de convocation. Il y aura peut-être là une difficulté pratique, le préfet pouvant ne pas connaître à l'avance quels sont les locaux qui, dans chaque commune, seront disponibles; mais nous pensons qu'une désignation ultérieure ne serait pas une cause de nullité, si elle a été portée à la connaissance des électeurs en temps utile et si, surtout, elle a été mentionnée, comme le prescrit l'article 13, sur les cartes électorales. Le préfet choisira presque toujours la mairie ou l'école; à défaut, un autre édifice public; dans les communes, trop nombreuses encore, où il n'y a ni mairie ni édifice public, il devra se résigner à désigner une maison particulière, mais en veillant à ce que ce choix n'altère pas les conditions de liberté et de sincérité du scrutin.

78. — Enfin, l'arrêté de convocation devra indiquer les heures de clôture et de fermeture du scrutin. Nous verrons plus loin (art. 26, n° 110) que la durée du scrutin doit être de six heures au moins. Le préfet aura donc surtout à consulter les habitudes du pays et les exigences de la saison pour fixer le point de départ de ces six heures.

---

1. La question de savoir si la convocation pouvait avoir lieu un jour *férié* autre que le dimanche, s'est posée sous l'empire de la loi de 1871, mais elle n'a pas été expressément tranchée en droit. En fait, une élection qui avait eu lieu le jour de l'Ascension a été validée. (Cons. d'Ét. 16 mai 1872, Sussey.)

Art. 16.

Remplacement des conseillers élus par des sections.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 28.
Lorsqu'il y aura lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'article 11 de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers.	*Lorsqu'il y aura lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'article 7 de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartenaient ces conseillers.*

79. — Nous avons expliqué le sens de cet article dans nos observations sous l'article 12 (n° 50).

Le texte ci-dessus est d'ailleurs la reproduction pure et simple de l'article 28 de la loi du 5 mai 1855.

Cet article, de même que les suivants qui règlent les formes de l'élection, ne figurait pas dans le projet adopté par la Chambre des députés en première délibération. Ils ont été ajoutés par la commission entre les deux lectures.

Art. 17.

Présidence des bureaux de vote.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 29.
Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau, et, *en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire.*	*Les sections sont présidées, savoir : la* première *par le maire, et les autres, successivement, par les adjoints, dans l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau.*

80. — Cet article, tel qu'il avait été voté par la Chambre des députés, reproduisait textuellement les dispositions de

l'article 29 de la loi du 5 mai 1855. Le Sénat l'a complété en y apportant quelques modifications de forme.

La première de ces modifications consiste dans la substitution du mot *bureau de vote* au mot *section électorale* qui, dans la nouvelle loi, désigne exclusivement les sections établies par le conseil général conformément aux articles 11 et 12, avec attribution d'un nombre de conseillers à élire. (V. n° 40, note.)

81. — Lorsqu'il n'existe qu'un bureau de vote, le maire est de droit président du bureau; mais s'il est empêché ou simplement s'il s'excuse (car il n'est pas nécessaire que l'empêchement soit justifié), il est remplacé par un de ses adjoints ou, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal dans l'ordre du tableau.

Le maire peut toujours, alors même qu'il aurait annoncé l'intention contraire, exercer son droit de présidence. (Cons. d'Ét. 23 juillet 1897, Grau-du-Roi.)

Le maire démissionnaire mais non remplacé peut revendiquer la présidence du bureau, en vertu du principe rappelé par l'article 81 de la loi que les maires conservent leurs pouvoirs jusqu'à l'installation de leurs successeurs. (Cons. d'Ét. 1er juin 1883, Moissey; voir n° 663.)

Il en est de même du maire élu par un conseil dont les pouvoirs ont été invalidés par suite de l'annulation totale des élections. (Cons. d'Ét. 20 novembre 1885, Damazan; 19 mars 1886, Saint-André-et-Appelles; voir art. 81, n° 659.)

82. — A défaut du maire, la présidence revient à l'adjoint, même si cet adjoint se trouve dans un cas d'incompatibilité légale (débitant de tabac) du moment où son élection n'a pas été attaquée en temps utile. (Cons. d'Ét. 23 novembre 1888, Montureux-lès-Gray.)

83. — A défaut de maire et d'adjoint, la présidence appartient aux conseillers dans l'ordre du tableau. Les conseillers

municipaux inéligibles aux fonctions de maire peuvent néanmoins exercer la présidence du bureau[1]. (Cons. d'Ét. 29 février 1884, Tannay.)

84. — En cas d'empêchement des conseillers municipaux, le maire désigne de simples électeurs pour la présidence; mais pour que cette désignation soit valable, il faut que *tous* les conseillers soient empêchés. (Cons. d'Ét. 22 mars 1889, Gilhoc.)

Il suffit que l'empêchement existe et il n'est pas nécessaire que l'arrêté de délégation le constate. (Cons. d'Ét. 8 août 1887, Toulouse.)

Le droit du maire d'appeler de simples électeurs à la présidence du bureau n'était pas inscrit dans la loi de 1855; mais le décret du 2 février 1852 lui reconnaissait cette faculté pour les élections législatives. Le Sénat, en modifiant le texte voté par la Chambre des députés, a formellement étendu la règle aux élections municipales, confirmant en cela la jurisprudence du Conseil d'État.

85. — Ainsi que nous le verrons plus loin, sous l'article 85 (n° 697), le préfet s'est vu quelquefois dans la nécessité de désigner un délégué spécial pour présider le bureau électoral. Ce mode de procéder a été reconnu régulier par le Conseil d'État (15 janvier 1886, Collias; 16 juillet 1886, Valle-d'Orezza; 18 mai 1889, Montagnac; 28 janvier 1893, Cozzanno; 29 juillet 1901, Escouloubre).

Mais il faut qu'il n'y ait plus ni maire ni adjoint pouvant exercer leurs fonctions (en cas de suspension, notamment), ni aucun conseiller municipal voulant accepter la présidence, et ce n'est qu'après une mise en demeure et un refus préalable de *tous* les conseillers que le préfet peut nommer un délégué. (Cons. d'Ét. 19 janvier 1901, Néfliach[2].)

---

1. Le maire révoqué peut-il, en invoquant sa qualité de premier inscrit, présider le bureau électoral, en l'absence du maire et de l'adjoint? Voir au n° 712.

2. Cette solution ressort d'un arrêt rendu par la 1re sous-section du contentieux,

86. — Le maire, président du bureau, ne peut, au cours de la séance, se faire remplacer par son adjoint ou par des électeurs qui ne feraient pas partie du bureau (Cons. d'Ét. 2 février 1889, Hesdigneul); la présidence passe alors à un assesseur (voir n° 92).

87. — La loi de 1855 déclarait que, lorsqu'il y a plusieurs bureaux de vote, le maire présidait le premier, le premier adjoint ou l'adjoint unique le second, le deuxième adjoint ou le premier conseiller municipal inscrit le troisième, etc.

Il semblait résulter du texte que le maire n'avait pas le choix entre les sections et qu'il ne pouvait prendre la présidence de la seconde, en abandonnant la première à son adjoint.

Le Conseil d'État ne considérait pas cependant cette règle comme prescrite à peine de nullité (14 juin 1847, Plélan). Avec la rédaction nouvelle, il serait plus difficile encore de contester au maire le droit de choisir le bureau qu'il désire présider. (Cons. d'Ét. 16 juillet 1898, Lasclettes.) En tous cas, si une seule des sections est appelée à voter, le maire peut la présider, alors même que ce ne serait pas la première. (Cons. d'Ét. 14 juillet 1838, Clermont-Ferrand.)

ART. 18.

Police de l'assemblée électorale.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 30.
Le président a seul la police de l'assemblée. *Cette assemblée ne peut*	*Le président a seul la police de l'assemblée.*

dans une espèce où il s'agissait du renouvellement intégral du conseil municipal et où, par conséquent, on ne pouvait, semble-t-il, faire appel aux anciens conseillers dont les pouvoirs étaient expirés (art. 41, n° 272). Cet arrêt a été confirmé par plusieurs autres (7 juin 1905, Zalama; 10 juillet 1905, Alzi; 21 juillet 1905, Saint-André d'Orcino). Le Conseil d'État déclare que l'article 17 s'applique tant au cas de *renouvellement intégral* qu'à celui d'élections partielles, d'où il suit que, dans la pensée du conseil, les anciens conseillers municipaux, dont les pouvoirs sont expirés, peuvent néanmoins se prévaloir de leur ancienne qualité pour présider le bureau électoral. — Voir, sur ce point, les observations de la *Revue générale d'administration* (1901, t. II, p. 415) et de la *Jurisprudence municipale et rurale* (1901, III, p. 66).

s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée. Toute discussion, toute délibération lui sont interdites.

Ces assemblées *ne peuvent s'occuper d'autres objets que des élections qui leur sont attribuées. Toute discussion, toute délibération, leur sont interdites.*

88. — Reproduction littérale de l'article 30 de la loi du 5 mai 1855. L'article 18 se complète par l'article 11 du décret du 2 février 1852 : « Le président du collège ou de la section a seul la police de l'assemblée. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle des séances ni aux abords du lieu où se tient l'assemblée. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus de déférer à ses réquisitions. »

Est légal l'arrêté par lequel le maire interdit le stationnement aux abords de la salle du scrutin. (Cons. d'Ét. 28 mars 1885, Marie.) Mais le maire abuserait de son droit en interdisant l'entrée de la salle à un candidat non électeur (Cons. d'Ét. 5 octobre 1884, Saint-Étienne-de-Vicq) ou en interdisant aux électeurs l'entrée de la salle et en les admettant un à un. (Cons. d'Ét. 6 janvier 1885, Sorio; 16 janvier 1885, Sexcles.)

Le président du bureau électoral ne peut être actionné en dommages et intérêts devant les tribunaux ordinaires pour des actes relatifs à ses fonctions. (Trib. des conflits 29 novembre 1890, Boyer.)

Art. 19.

Composition du bureau.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions d'*assesseurs*. Le secrétaire est désigné par le président et par les

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 31.

Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions de scrutateurs.

Le secrétaire est désigné par le

assesseurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations.	*président et les* scrutateurs. *Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative.* *Trois membres du bureau, au moins, doivent être présents pendant tout le cours des opérations.*

89. — Reproduction de l'article 31 de la loi du 5 mai 1855, avec cette seule différence que le mot *assesseurs* remplace, pour désigner les membres du bureau, l'expression beaucoup moins exacte de *scrutateurs* qu'employait la législation ancienne.

La composition des bureaux donne lieu à de fréquentes contestations. La loi veut que, pour les élections municipales, les quatre assesseurs soient les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire. Une première cause d'erreur vient de ce que, pour les élections législatives et départementales, les assesseurs sont, au contraire, choisis parmi les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. Une seconde cause de difficulté est que dans beaucoup de communes, si le maire ne prend pas la précaution de s'assurer à l'avance le concours d'électeurs de bonne volonté (et il est naturel que, dans ce cas, il fasse surtout appel au dévouement des conseillers municipaux), il sera impossible de former le bureau à l'heure réglementaire. Mais ces électeurs ainsi convoqués à l'avance ne peuvent siéger que si d'autres électeurs plus âgés ou plus jeunes ne réclament pas à l'ouverture de la séance le droit de faire partie du bureau. La jurisprudence du Conseil d'État est nettement fixée à cet égard. Il rejette une protestation fondée sur ce que le bureau a été composé de membres désignés à l'avance, attendu que les requérants « n'établissent pas que des électeurs sachant lire et écrire, plus jeunes ou plus âgés que ceux qui ont été appelés à remplir les fonctions d'assesseurs[1], aient été présents à l'ouverture du bureau » (3 février 1882, Monceau-les-Leups). Il annule, au contraire, quand le maire a appelé comme asses-

1. D'autres arrêts ajoutent : « et consentant à faire partie du bureau ».

seurs des conseillers municipaux désignés à l'avance qui n'étaient ni les plus âgés ni les plus jeunes des électeurs présents, *et cela, malgré la réclamation des électeurs présents* (8 août 1882, Saint-Pierre-Quilbignon).

90. — Les prescriptions de l'article 19 sont applicables à toutes les élections municipales et non pas seulement lorsqu'il s'agit du renouvellement intégral du conseil municipal. C'est à tort que l'on prétendrait, en cas d'élection partielle, appeler des conseillers municipaux à former le bureau. (Cons. d'Ét. 27 juin 1867, Châteauneuf-sur-Sarthe; 1er décembre 1882, Cunlhat.)

91. — Tous les électeurs sont aptes à faire partie du bureau; la loi n'établit aucune incompatibilité pour cause de fonctions ou de parenté avec d'autres membres du bureau. (Cons. d'Ét. 9 mars 1889, Coaraze.) Le Conseil d'État a jugé, en conséquence, qu'un garde champêtre pouvait légalement être assesseur (4 mai 1877, Anctoville); qu'aucune disposition légale ne met obstacle à ce que des agents salariés de la commune fassent partie du bureau (8 mai 1885, Saint-Aventin; 7 août 1889), et qu'un père et un fils pouvaient siéger au même bureau (11 juillet 1866, Molières; 16 décembre 1881, Viry), etc.

La seule condition est d'être inscrit comme électeur, fût-ce sans droit. (Cons. d'Ét. 6 juill. 1889, Zuani.) Mais un militaire, bien qu'inscrit, ne peut siéger. (Cons. d'Ét. 2 avril 1867, Douilly.)

Dans les communes sectionnées, le bureau de chaque section doit être composé d'électeurs de la section. (Cons. d'Ét. 7 août 1885, Maureilhan.)

Pour assurer la sincérité et le contrôle des élections, quelques préfets du Midi avaient cru devoir recommander, sinon prescrire, de choisir les assesseurs moitié dans chaque parti. Ces prescriptions s'inspiraient d'une pensée louable, mais il faut reconnaître qu'elles n'ont aucune base légale.

92. — Rappelons ce que nous avons dit plus haut (n° 86) au sujet du remplacement du président du bureau. Une fois le bureau constitué, le maire n'a plus le droit de se donner un remplaçant, fût-ce son adjoint; s'il vient à s'absenter, il est remplacé de droit par le plus âgé des assesseurs. (Cons. d'Ét. 23 décembre 1892, Miglos; 17 février 1894, Maumusson-Laguian.)

93. — *Secrétaire.* — Bien que la loi ne le dise pas formellement, le secrétaire du bureau, qui est choisi par le président et les assesseurs, doit être électeur. Toutefois, il arrive souvent que ces fonctions sont confiées à l'instituteur, secrétaire de la mairie qui, par suite de son arrivée récente dans le pays, n'est pas encore inscrit sur les listes. Le Conseil d'État a plusieurs fois déclaré que cette irrégularité n'était pas une cause de nullité. A, au contraire, été annulée une élection où le secrétaire avait été, malgré l'opposition de la majorité du bureau, désigné parmi les candidats. (Cons. d'Ét. 18 décembre 1885, Tresque.)

Le desservant peut remplir les fonctions de secrétaire. (Cons. d'Ét. 27 juillet 1889, Bethmale.)

94. — Bien que le secrétaire n'ait que voix consultative, il n'en compte pas moins pour compléter le minimum de trois membres qui doivent toujours être présents (27 mars 1889, Noroy-lès-Jussey.)

Si, par suite de circonstances exceptionnelles, plus de trois membres du bureau sont obligés de s'absenter momentanément, le bureau fera sagement en remplaçant provisoirement les absents par des électeurs de bonne volonté. Le Conseil d'État, bien qu'il considère ce mode de remplacement comme irrégulier, n'a jamais accueilli une demande d'annulation fondée sur cette manière de procéder. (1er juin 1866, Mouzon; 24 décembre 1875, Cannes; 8 juillet 1881, Pussay; 4 mai 1883, Lorient. Voir cependant Cons. d'Ét. 13 février 1885, Espas.)

Art. 20.

Durée du scrutin.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 7.
Le scrutin ne dure qu'un jour.	*Dans toutes les communes, quelle que soit leur population, le scrutin ne durera qu'un jour. — Il sera ouvert et clos le dimanche.*

95. — Sous l'empire de la loi du 5 mai 1855, le scrutin durait deux jours dans les villes de 2,500 habitants et au-dessus. La loi du 14 avril 1871 l'a réduit à un jour dans toutes les communes; les deux tours de scrutin pouvaient alors avoir lieu le même jour, puisque la loi n'exigeait qu'une durée minimum de trois heures. Aujourd'hui que le scrutin doit durer six heures au moins, le second tour doit forcément être remis au dimanche suivant. (Voir nos 76, 110 et 136.)

Art. 21.

Pouvoirs du bureau.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 34.
Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées. Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été parafés par le bureau.	*Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée.* *Ses décisions sont motivées.* *Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été parafés par le bureau.*

96. — Reproduction de l'article 34 de la loi du 5 mai 1855.

Le bureau juge toutes les difficultés qui s'élèvent au cours des opérations; mais comme il n'est que juge provisoire, ses

décisions pouvant être déférées au conseil de préfecture et au Conseil d'État sous forme de protestation contre les opérations électorales (voir les art. 37 à 40), toutes les pièces et bulletins qui se rapportent à ces décisions doivent être conservés et annexés au procès-verbal, après avoir été parafés par les membres du bureau. (Voir n° 128.)

97. — Le bureau n'est juge que des difficultés qui surviennent au cours des opérations; il n'est nullement juge des questions d'éligibilité. Il excéderait, par conséquent, ses pouvoirs en refusant de proclamer un candidat qui aurait obtenu la majorité absolue au premier tour ou la majorité relative au second, en se fondant sur ce que ce candidat n'aurait pas l'âge légal (Cons. d'Ét. 4 novembre 1881, Saint-Pierre-d'Allevard) ou ne serait pas éligible pour une autre cause (Cons. d'Ét. 16 décembre 1881, Saint-Maurice-de-Tavernolle; 23 décembre 1884, Thisy), ou serait parent ou allié au degré prohibé avec un candidat déjà proclamé (Cons. d'Ét. 15 novembre 1871, Ferrière-la-Grande; 17 mars 1882, Quaix), ou aurait donné sa démission après le dépouillement (Cons. d'Ét. 30 mars 1889, Tomino). Voir n°s 122 et 199.

Art. 22.

Dépôt de la liste électorale sur le bureau.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 35.
Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les nom, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.	*Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les nom, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.*

98. — Reproduction de l'article 35 de la loi du 5 mai 1855. Dans beaucoup de communes, on néglige de faire des copies

de la liste électorale et on se sert, à tort, de la minute même de la liste pour les émargements. Pour procéder régulièrement, il faudrait établir deux copies de la liste (indépendamment de la minute), l'une pour les émargements, l'autre pour être tenue à la disposition des électeurs pendant les opérations.

Art. 23.

Électeurs pouvant prendre part au vote.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 36.
Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur cette liste.	*Nul ne peut être admis à voter, s'il n'est inscrit sur cette liste.*
Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation.	*Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation.*

99. — Reproduction de l'article 36 de la loi du 5 mai 1855.

La disposition qui permet à un électeur non inscrit de voter sur la présentation d'une décision du juge de paix ordonnant son inscription a souvent donné lieu à de très fausses interprétations. On en a conclu que les juges de paix pouvaient, après la clôture des listes, être saisis de demandes en inscription et autoriser des additions à la liste[1]; c'est une erreur absolue. Toute demande en inscription doit être formée dans les délais de la revision des listes et portée devant les commissions instituées par la loi du 7 juillet 1874. Le juge de paix ne doit et ne peut statuer que sur l'appel formé contre la décision de ces commissions[2]. (Voir Circulaire ministérielle du 25 janvier 1876.)

---

1. M. Cunéo d'Ornano a même prétendu, à la tribune de la Chambre des députés, que certains juges de paix autorisaient, par simple lettre, l'admission d'électeurs au vote (séance du 2 juillet 1883).

2. Dans certains cas exceptionnels, le juge de paix peut se trouver régulièrement

100. — Le bureau est tenu de se conformer aux décisions du juge de paix ordonnant une inscription ou une radiation, même lorsque le jugement est rendu par défaut, pourvu qu'il ne soit pas frappé d'opposition (Cons. d'Ét. 18 décembre 1885, Aullène; 15 janvier 1886, Castiglione), ou déféré à la Cour de cassation (Cons. d'Ét. 13 février 1885, Poggio-Mezzana); et cela alors même que la décision n'aurait pas été notifiée aux intéressés, mais au maire seul, si l'omission de la notification ne doit pas être considérée comme le résultat d'une manœuvre. (Cons. d'Ét. 11 décembre 1885, Pérelli, *Revue générale d'administration,* 1886, t. II, p. 179.)

101. — Certains électeurs, bien qu'inscrits, ne peuvent voter. Ainsi le droit de vote est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites mais placées, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés. (D. 2 février 1852, art. 18.)

De même, aux termes de l'article 9 de la loi du 21 mars 1905, « les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions ». Seuls, « ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé, peuvent voter dans la commune sur

---

saisi de réclamations formées hors des délais de la revision des listes et sur lesquelles la commission de jugement ne s'est pas prononcée.

Si, par exemple, un électeur inscrit sur la liste les années précédentes et qui n'avait par conséquent aucune démarche à faire, puisqu'il ne pouvait être rayé sans être prévenu, a néanmoins été omis sur la liste ultérieure ou inscrit avec des prénoms ou un âge différents et qu'il n'ait eu connaissance de cette omission ou de cette erreur qu'après la clôture définitive des listes, il ne peut en demander à la commission de jugement la rectification, puisque les délais de réunion de cette commission sont épuisés. L'impossibilité où se trouve la commission de statuer devra alors, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, être assimilée au rejet de la demande en revision par la commission et le juge de paix sera alors appelé à statuer, et l'expiration du délai de vingt jours ordinairement assigné aux demandeurs ne pourra être opposée à cet électeur, précédemment inscrit, auquel le principe de la permanence des listes donne un droit acquis à son inscription. (Cass. 18 novembre 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 431.)

les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve [1]. »

Par *militaires en congé régulier,* on doit entendre les militaires qui sont pourvus d'une autorisation régulière d'absence *de plus de trente jours.* (Circ. du min. de la guerre du 24 février 1876.)

102. — En principe, le bureau n'étant pas juge de la validité des inscriptions, ne peut refuser de recevoir le vote d'un individu inscrit, alors même qu'il le saurait incapable de voter; le président doit toutefois prévenir l'électeur qui se trouve dans cette situation, des peines auxquelles il s'expose et des conséquences de son vote au point de vue de la régularité du scrutin, car le Conseil d'État, qui a longtemps hésité sur la question, admet maintenant que les votes des individus incapables, bien qu'inscrits, vicient l'élection (11 février 1881, Bugue, *Revue générale d'administration,* 1881, t. I, p. 317; 25 janvier 1884, Alger; 16 janvier 1885, Corcelles-les-Monts).

ART. 24.

L'entrée du bureau est interdite aux électeurs armés.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 37.
Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques.	*Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée s'il est porteur d'armes quelconques.*

103. — Reproduction de l'article 37 de la loi du 5 mai 1855.

L'entrée dans l'assemblée électorale avec armes apparentes est punie d'une amende de 16 fr. à 100 fr., par l'article 37 du décret du 2 février 1852.

---

1. Elle s'applique aussi aux militaires de la gendarmerie. (*Bull. offic. du ministère de l'int.,* 1873, p. 211.)

La peine est d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 50 fr. à 300 fr., si les armes étaient cachées.

Art. 25.

Réception des votes.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 38.
Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.	*Les électeurs* sont appelés successivement à voter, par ordre alphabétique. *Ils apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.*
Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.	*Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.*
L'électeur remet au président son bulletin fermé.	A l'appel de son nom, *l'électeur remet au président son bulletin fermé.*
Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'*assesseur* le plus âgé.	*Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains du* scrutateur *le plus âgé.*
Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature, ou le parafe *avec initiales* de l'un des membres du bureau.	*Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature ou le parafe de l'un des membres du bureau.* L'appel étant terminé, il est procédé au réappel, par ordre alphabétique, des électeurs qui n'ont pas voté.

104. — L'article 38 de la loi du 5 mai 1855, auquel cet article est emprunté, contenait un premier paragraphe portant que les électeurs sont appelés successivement à voter par ordre alphabétique. L'appel des électeurs devait être suivi d'un réappel. Ce mode de procéder est tombé en désuétude. Les électeurs sont admis à voter au fur et à mesure qu'ils se présentent; c'est donc avec raison que la loi a supprimé l'obligation de l'appel et du réappel.

105. — Le papier des bulletins doit, dit la loi, être blanc et sans signes extérieurs. Cette disposition est interprétée par le Conseil d'État dans un sens très large. Le papier est considéré comme blanc alors même qu'il est d'un blanc plus ou moins pur, la plupart des papiers communs ayant une teinte légèrement grise, blanche ou jaune, suivant la composition de la pâte [1].

Les bulletins écrits sur papier glacé, vergé ou quadrillé, sont également considérés comme blancs.

Le papier azuré, le papier écolier réglé bleu ou rose, dans un ou deux sens, est admis s'il n'est pas prouvé que son emploi constitue une manœuvre.

Les bulletins plus ou moins minces, plus ou moins épais, plus ou moins grands, plus ou moins petits, ne sont pas davantage considérés comme contenant des signes extérieurs. On a même admis des cartes de visite au nom des candidats comme bulletins valables. (Cons. d'Ét. 14 mars 1891, Paris.)

Des taches accidentelles ou des traces de foulage d'imprimerie qui apparaissent au dos des bulletins, surtout lorsque le papier est mince ou d'une mauvaise fabrication, ne constituent pas des signes extérieurs.

De légères déchirures provenant soit de ce qu'un coin du bulletin a été collé à la carte électorale, ou de ratures faites à la plume sur des bulletins imprimés ; des empreintes du timbre humide de la poste ou des fragments de timbre-poste restés adhérents aux bulletins envoyés sous bande par la poste, ne sont pas non plus considérés comme des signes extérieurs. A plus forte raison en est-il de même des bulletins dont la composition typographique est disposée de telle façon que l'impression occupe toute la surface intérieure du bulletin et permet difficilement les corrections manuscrites.

---

1. Nous nous bornerons à analyser, en la résumant, la jurisprudence du Conseil d'État, qui a rendu en cette matière des décisions nombreuses. On les trouvera rapportées dans l'excellent ouvrage intitulé : *Élections municipales*, par MM. Juillet-Saint-Lager et Camille Vuillemot (Berger-Levrault et Cie, éditeurs. 6e édition, 1904, nos 470 et suivants).

N'ont pas été considérés non plus comme contenant des signes extérieurs des bulletins enfermés dans un autre papier formant enveloppe et contenant des mentions étrangères à l'élection. (Cons. d'Ét. 25 juin 1875, Granville; 9 juin 1876, Calonges.)

Le Conseil d'État a cependant annulé une élection dans laquelle le candidat élu avait fait distribuer ses bulletins pliés en forme de nœud. (Él. de Captieux, Gironde.)

En un mot, à moins qu'il n'y ait manœuvre, le Conseil d'État admet très difficilement que l'on conteste une élection, sous le prétexte que les bulletins des candidats pouvaient se reconnaître par leur apparence extérieure (dimension, grain, force ou nuance du papier). Il y est déterminé par cette double considération, que la volonté de l'électeur doit, autant que possible, être respectée, et qu'en fait, il sera impossible, quoi qu'on fasse, d'empêcher que les bulletins sortis de deux imprimeries ne se distinguent pas à la vue ou au contact. Telle paraît aussi avoir été la pensée de la Chambre des députés qui a écarté un amendement de M. Girault demandant que l'on déclare nuls les bulletins écrits sur papier buvard, c'est-à-dire sur papier non collé (séance du 2 juillet 1883)[1].

---

1. M. Lanjuinais a proposé, comme amendement à l'article 20, d'imposer un papier uniforme; cet amendement n'a pas été pris en considération (séance du 2 juillet 1883).

On ne peut cependant nier que, dans certains cas, la possibilité de reconnaître à leur simple apparence extérieure la nature des bulletins et, par conséquent, de préjuger le vote de l'électeur, ne puisse nuire considérablement à la liberté et à la sincérité de l'élection. Aussi a-t-on proposé plusieurs fois de rendre obligatoire soit le vote sous enveloppe, soit le vote sur papier uniforme. Une proposition de loi imposant le vote sous enveloppe a même été adoptée par la Chambre des députés en 1880; mais le Sénat l'a écartée en raison des difficultés pratiques d'exécution. La question est revenue plusieurs fois à la Chambre. Des propositions spéciales ont été discutées. La Chambre des députés a adopté le 27 août 1904 un projet de loi présenté par M. Paul Constant, prescrivant le vote sous enveloppes uniformes et non fermées qui seraient remises à l'électeur obligé de s'isoler pour mettre son bulletin dans l'enveloppe. Au Sénat les cabines d'isolement ont été d'abord repoussées (séance du 7 novembre 1905), puis acceptées (séance du 8 février 1906). La loi est revenue à la Chambre et a fait l'objet d'un rapport de M. Charles Benoist tendant à l'adoption du texte voté par le Sénat (annexée au procès-verbal du 16 fé-

106. — M. Cunéo d'Ornano a parlé, à l'occasion du même article, des bulletins portant des signes *intérieurs de reconnaissance*. C'est une autre question que nous examinerons sous l'article 28 (n° 118).

107. — Le président du bureau ne peut refuser de recevoir les bulletins qui lui sont présentés, sous le prétexte qu'ils ne seraient pas sur papier blanc (il s'agissait de papier réglé); aucune disposition de loi ne l'y autorise. (Cons. d'Ét. 22 juillet 1881, Romenay.)

108. — Le vote de chaque électeur est constaté, dit la loi, sur la liste d'émargements, par la signature ou le parafe de l'un des membres du bureau. Une simple croix ne suffirait pas. (Cons. d'Ét. 7 avril 1876, Nantes; 9 février 1889, Laveissière.)

Modifiant l'ancienne législation et le texte voté par la Chambre des députés, le Sénat[1] a même exigé comme garantie, lorsque le parafe remplace la signature, que ce parafe soit accompagné des initiales de l'assesseur qui tient la liste d'émargement. C'est une sage précaution.

Le bureau, au lieu d'émarger la liste des votants, se contente quelquefois d'inscrire sur une feuille spéciale les électeurs au fur et à mesure qu'ils se présentent. Ce mode de procéder, bien qu'il ait été quelquefois admis comme équivalent (Cons. d'Ét. 6 août 1878, Plounevez-Lochrist), n'est pas régulier et peut, joint à d'autres circonstances, entraîner la nullité de l'élection (Cons. d'Ét. 7 avril 1876, Nantes).

109. — Nous rappelons que les listes d'émargement doivent, à la fin de la séance, être arrêtées par le président ou le secrétaire et rester déposées, pendant huit jours, à la mairie. (Voir art. 14, n° 73.)

---

vrier 1906). Mais la Chambre s'est séparée avant que le projet puisse être mis de nouveau en délibération.

1. La Chambre des députés a adhéré à cette modification, malgré des observations contraires présentées par M. Morel (séance du 20 mars 1884).

ART. 26.

Ouverture et clôture du scrutin.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 39.
Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert.	*Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert.*
Le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant *six* heures au moins.	*Le scrutin ne peut être fermé qu'après être resté ouvert pendant* trois *heures au moins.*
Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos; après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu.	*Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos, et, après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu.*

110. — L'article 39 de la loi du 5 mai 1855 n'imposait, pour la durée du scrutin, qu'un minimum de trois heures, ce qui permettait, dans les petites communes, de procéder, au besoin, le même jour aux deux tours de scrutin.

Cet avantage n'a pas paru à la Chambre des députés assez sérieux pour compenser les inconvénients incontestables que présentent, d'une part, la durée trop restreinte du scrutin, d'autre part, la publicité souvent insuffisante donnée à l'ouverture du second tour. Aussi, sur la proposition de M. Morel, la Chambre a-t-elle, dans sa séance du 2 juillet 1883, substitué la durée minima de six heures à celle de trois heures que portait le projet primitif.

111. — Rappelons que les heures d'ouverture et de clôture sont fixées par l'arrêté préfectoral de convocation (art. 15, n° 78).

L'article 26 exige que le procès-verbal mentionne l'heure exacte à laquelle, *en fait,* le scrutin a été ouvert et clos. Si ces heures ne concordent pas avec celles de l'arrêté préfectoral, le bureau expliquerait la cause de cette différence.

Le président ne doit clore le scrutin qu'après que les électeurs présents dans la salle à l'heure annoncée pour la clôture ont été admis à voter[1].

Art. 27.

Dépouillement du scrutin.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 40.
Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :	*Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :*
La boîte du scrutin est ouverte, le nombre de bulletins vérifié.	*La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié.*
Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.	*Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.*
Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs.	*Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs.*
Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement.	*Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de 300 votants.*
Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de 300 votants.	

112. — L'article 27, qui est la reproduction textuelle de l'article 40 de la loi du 5 mai 1855, règle le mode de procéder à suivre pour le dépouillement ; il se complète par les dispositions ci-après du décret du 2 février 1852 :

Les scrutateurs se divisent par tables de quatre au moins.

Le président répartit entre les diverses tables les bulletins à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix et le passe à un autre scrutateur ; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet. (D. du 2 février 1852, art. 27.)

Les tables sur lesquelles s'opère le dépouillement du scrutin

---

1. Le Conseil d'État a néanmoins rejeté une protestation fondée sur ce que le président avait clos le scrutin à l'heure fixée, malgré la présence dans la salle d'électeurs n'ayant pas encore voté (30 janv. 1885, La Châtre).

sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler alentour. (D. 2 février 1852, art. 29.)

Pour les collèges divisés en plusieurs sections[1], le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section; le résultat est immédiatement arrêté et signé par le bureau, il est ensuite porté par le président au bureau de la première section, qui, en présence des présidents des autres sections, opère le recensement général des votes et en proclame le résultat. (D. 2 février 1852, art. 32.)

113. — Tous les noms portés sur les bulletins, imprimés ou manuscrits, doivent être lus et pointés un à un. Il arrive fréquemment que, pour simplifier l'opération, le bureau se contente de mettre à part les bulletins imprimés sur lesquels aucune modification n'a été apportée et de les compter en bloc ou d'appeler seulement, au dépouillement, le premier nom de la liste imprimée. Ce mode de procéder sommaire et irrégulier a été quelquefois admis par le Conseil d'État, lorsqu'il ne résultait pas de l'instruction qu'il avait pu favoriser des erreurs ou des fraudes et qu'il n'avait donné lieu à aucune réclamation sur le moment (11 juin 1880, Saint-Louis; 16 décembre 1881, l'Isle-Jourdain; 28 novembre 1884, Mont-Gaillard; 27 février 1885, Sainte-Foy; 6 mars 1885, Firmy). Mais dans d'autres espèces, le Conseil d'État s'est montré plus sévère et il a annulé l'élection (1er décembre 1879, Samatan; 16 décembre 1881, Les Pilles; 1er mai 1885, Criquebœuf). Les présidents de bureau feront donc sagement de renoncer à cet usage.

---

1. Cette disposition s'applique aux communes divisées en plusieurs bureaux de vote (art. 13; voir n° 55) où le conseil est nommé au scrutin de liste.

Les sections électorales (art. 11) qui élisent un nombre déterminé de conseillers, forment, au contraire, un collège électoral complet et le procès-verbal qu'elles dressent est définitif.

Art. 28.

Bulletins portant plus ou moins de noms qu'il n'y a de candidats à élire. — Bulletins n'entrant pas en compte.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire.

Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 42.

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire.

Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou qui contiennent une désignation ou qualification inconstitutionnelle, *ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.*

Bulletins portant plus ou moins de noms qu'il n'y a de candidats à élire.

114. — Les deux premiers paragraphes de cet article sont textuellement empruntés à l'article 42 de la loi du 5 mai 1855.

Les électeurs sont libres, lorsqu'il y a 12 conseillers à élire, de ne donner leurs voix qu'à 2 ou 3 candidats. Un bulletin qui ne porte qu'un nom, alors qu'il y a 12 ou 24 conseillers à élire, est donc parfaitement valable. (Cons. d'Ét. 6 août 1878, Saint-Affrique.)

Si, au contraire, l'électeur inscrit sur son bulletin plus de noms qu'il n'y a de candidats à élire, on ne tient compte que des premiers. Cette règle doit être rigoureusement appliquée. Si, par exemple, en tête d'une liste imprimée de 12 candidats, l'électeur inscrit un 13e nom, c'est le dernier nom imprimé dont il ne faudra pas tenir compte. (Cons. d'Ét. 7 août 1875, Aniane).

Lorsque les noms des candidats sont inscrits sur deux colonnes, les premiers sont ceux qui figurent dans la colonne de gauche.

Lorsque le bulletin contient deux listes de candidats imprimées toutes deux côte à côte, d'après le principe ci-dessus on devra prendre celle de gauche. (Cons. d'Ét. 8 mai 1885, Samatan.)

Lorsque sur un bulletin figure une liste imprimée à gauche et que l'électeur, sans rayer ces noms imprimés, a écrit à droite une autre liste, le Conseil d'État déclare que le bulletin ne contient pas une désignation suffisante. (Cons. d'Ét. 7 juillet 1893, Neufchâtel, *Revue générale d'administration,* 1893, t. III, p. 168; 29 mai 1897, Monthermé.)

Même décision pour le cas où les deux listes sont manuscrites. (Cons. d'Ét. 24 juillet 1901, Domblans. Voir au recueil *Jurisprudence municipale et rurale,* 1901, III, p. 153, les observations dont cet arrêt est accompagné.)

Si au second tour de scrutin on trouve un bulletin contenant plus de noms qu'il ne reste de candidats à élire, on doit retrancher les derniers, alors même que les premiers noms inscrits seraient ceux des candidats proclamés au premier tour. (Cons. d'Ét. 25 juin 1875, Montiers-sur-Saulx.)

Le fait qu'on aurait distribué pour une élection des bulletins imprimés contenant 20 noms, alors qu'il n'y a que 15 candidats à élire, ne vicie donc pas l'élection. (Cons. d'Ét. 7 août 1875, Moussac.) Nous verrons toutefois plus loin (n° 118) que, dans certaines circonstances, l'addition d'un nom supplémentaire peut être considérée comme un signe de reconnaissance.

Bulletins n'entrant pas en compte.

115. — Il s'agit dans ce paragraphe des bulletins nuls qui n'entrent pas en compte pour le calcul des suffrages exprimés et de la majorité absolue. La loi distingue deux sortes de bulletins nuls :

1° Ceux qui, bien que n'étant pas valables pour les candi-

dats (bulletins sur papier de couleur ou portant des signes extérieurs, etc.), comptent néanmoins comme suffrages exprimés ;

2° Ceux qui doivent être déduits des suffrages exprimés et qui sont les suivants :

a) Bulletins blancs ou illisibles ;

b) Bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ;

c) Bulletins dans lesquels les votants se sont fait connaître.

116. — *Bulletins blancs ou illisibles.* — Sont considérés comme tels les bulletins entièrement raturés. (Cons. d'Ét. 13 février 1885, Peyrat-le-Château.)

117. — *Bulletins ne contenant pas une désignation suffisante.* — Tels seraient : un bulletin contenant ces mots : « ni l'un ni l'autre », une carte électorale déposée dans l'urne au lieu d'un bulletin (Cons. d'Ét. 7 novembre 1884, Méras), un papier contenant des mentions étrangères à l'élection et n'exprimant aucun vote (Cons. d'Ét. 15 mai 1885, Gontaud), un bulletin qui ne contient que des noms de femmes ou d'hommes qui ne sont ni électeurs ni éligibles dans la commune. (Cons. d'Ét. 20 janvier 1893, Ordonnac.)

118. — *Bulletins dans lesquels les votants se sont fait connaître.* — Tels seraient les bulletins signés.

M. Cunéo d'Ornano a demandé à la Chambre des députés que l'on mît sur la même ligne les bulletins portant une signature et ceux où les électeurs se sont fait connaître par un chiffre ou une marque quelconque, c'est-à-dire les bulletins portant des signes intérieurs de reconnaissance. Le rapporteur a répondu que ces bulletins étaient toujours annulés et que la commission était d'accord avec M. Cunéo d'Ornano (séance du 2 juillet 1883).

Tel est, en effet, la jurisprudence du Conseil d'État qui déclare non seulement que ces bulletins ne peuvent profiter aux candidats dont ils portent les noms, mais qu'ils doivent, en

outre, être défalqués des suffrages exprimés. (Cons. d'Ét. 23 juillet 1875, Aramon; 30 juillet 1875, Traves; 27 décembre 1878, Saint-Maurice-de-Cazevielle.)

Le signe de reconnaissance peut consister soit dans l'inscription d'un numéro d'ordre (Cons. d'Ét. 30 juillet 1875, Traves; 28 janvier 1893, Saint-Gorgon), soit dans l'intercalation d'une majuscule à une place déterminée (Cons. d'Ét. 26 février 1872, Mauléon-Barousse; 28 février 1879, Sainte-Livière; 20 mars 1885, Oléac-Dessus), soit dans l'addition, sur des bulletins imprimés, d'un nom supplémentaire différent pour chaque bulletin. (Cons. d'Ét. 27 décembre 1878, Saint-Maurice-de-Cazevielle; 4 août 1882, Saint-Porquier; 22 novembre 1873, Bologna; 5 mars 1886, Roquebrune, etc.[1].)

Mais il ne faut pas confondre ces bulletins contenant un signe *intérieur* de reconnaissance pouvant indiquer les électeurs de qui ils émanent avec les bulletins portant des marques ou des signes *extérieurs* interdits par l'article 25 (voir n° 105). Les premiers n'entrent pas en compte dans le calcul de la majorité; les seconds, au contraire, bien que nuls et ne pouvant être attribués aux candidats, comptent néanmoins comme suffrages exprimés.

119. — Ces trois catégories de bulletins (bulletins blancs ou illisibles, bulletins ne contenant pas une désignation suffisante, bulletins dans lesquels les votants se sont fait connaître) doivent seules être déduites des suffrages exprimés.

Une quatrième catégorie figurait dans la loi du 5 mai 1855: « les bulletins contenant une désignation ou une qualification inconstitutionnelle », mais cette disposition n'a pas été reproduite dans la loi de 1884.

120. — *Bulletins contenant des mentions injurieuses.* — La

1. Voir les nombreuses décisions du Conseil d'État, dont nous ne rappo tons que les principales, au recueil déjà cité : *Les Élections municipales*, par Juillet-Saint-Lager et Vuillemot; 6e édition, nos 474 et suivants (Berger-Levrault et Cie, *éditeurs*).

jurisprudence du Conseil d'État, s'en tenant avec rigueur aux termes de la loi, considérait même comme devant entrer en compte comme suffrages exprimés et comme devant être attribués aux candidats dont ils portent les noms, les bulletins contenant des mentions injurieuses soit pour ces candidats, soit pour des tiers; elle déclarait que ces mentions étrangères à l'élection ne vicient pas le vote. C'était pousser trop loin le scrupule juridique. A notre avis, l'élection est chose sérieuse et c'est abaisser le suffrage universel que de tenir compte des bulletins contenant de grossières plaisanteries ou des injures; nous sommes heureux de constater un certain revirement dans la jurisprudence : quelques arrêts comptent bien encore comme suffrages exprimés les bulletins injurieux, mais refusent d'en faire profiter les candidats auxquels ils s'adressent (19 décembre 1891, Saint-Loup; 10 juillet 1885, Vitz-Villeroy; 26 juin 1901, Recologne, *Revue générale d'administration,* 1902, t. II, p. 41). Quelquefois même le Conseil d'État annule complètement le bulletin, qui n'entre pas en compte dans le calcul de la majorité comme ne contenant pas réellement l'expression d'un suffrage (6 avril 1889, Criquebeuf-la-Campagne; 9 mai 1891, Castres; 9 janvier 1897, Pré-en-Pail; 26 juin 1901, Rocologne. Voir les observations dont la *Jurisprudence municipale et rurale* accompagne cet arrêt, 1901, III, p. 148).

Art. 29.

Proclamation des résultats du scrutin. — Transmission et affichage du procès-verbal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Une copie, également

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 43.

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations électorales est dressé par le secrétaire; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Une

signée du secrétaire et des membres du bureau, en est aussitôt envoyée, par l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet, *qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire.*

copie, également signée du secrétaire et des membres du bureau, en est aussitôt envoyée au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet.

Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs.

Les bulletins, autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal, sont brûlés en présence des électeurs.

121. — L'article 29, qui est emprunté à l'article 43 de la loi du 5 mai 1855, contient deux innovations : 1° il oblige le préfet à constater sur un registre la réception des procès-verbaux d'élections ; 2° il oblige le maire à afficher immédiatement après l'élection un extrait du procès-verbal. L'une et l'autre de ces innovations sont heureuses ; la première donne un point de départ certain au délai accordé au préfet pour exercer le recours prévu par l'article 37 (voir n° 224). La seconde permet à tous les intéressés de formuler, en temps utile, leurs réclamations contre l'élection.

Proclamation des résultats.

122. — Immédiatement après le dépouillement, dit le § 1er, le président en proclame les résultats, c'est-à-dire qu'il proclame le nombre des votants, le chiffre de la majorité absolue, le nombre de voix obtenues par chaque candidat et qu'il déclare élus ceux d'entre eux qui ont réuni le nombre de suffrages exigé par l'article 30.

Là se borne son rôle ; nous avons déjà dit, à l'occasion de l'article 21 (n° 97), qu'il n'a pas à se prononcer sur l'éligibilité des candidats. Il doit proclamer élus ceux (quels qu'ils soient) qui obtiennent la majorité.

Si un des candidats élus était décédé le matin même du vote, le bureau n'en devrait pas moins le proclamer, le décès constituant seulement une vacance à laquelle il devrait être

pourvu par une élection ultérieure. (Cons. d'Ét. 6 août 1878, Cahors[1].)

Il en est de même du candidat qui, avant ou immédiatement après l'élection, déclarerait refuser le mandat de conseiller. Le bureau ne devrait pas moins le proclamer et il commettrait un excès de pouvoirs en proclamant, en son lieu et place, le candidat venant immédiatement après les élus dans l'ordre des suffrages (Cons. d'Ét. 19 juillet 1878, Saint-Astier; 27 février 1885, Féron), ou même, si l'élection n'a pas été complète au premier tour, en augmentant d'une unité le nombre des conseillers à élire au second tour[2] (Cons. d'Ét. 5 août 1881, Saint-Loup-d'Ordon; 8 mai 1885, Béruges).

123. — Le devoir du bureau est de proclamer élus les candidats qui ont obtenu la majorité légale; mais cette proclamation est-elle une formalité essentielle, sans laquelle l'élection ne soit pas complète? — Le Conseil d'État ne le pense pas; il semble, au contraire, admettre qu'une proclamation n'est pas indispensable et que l'élection résulte du seul fait constaté au procès-verbal que tels et tels candidats ont obtenu un nombre de voix égal ou supérieur à la majorité[3].

124. — Le bureau ne peut, après avoir proclamé les candi-

---

1. On peut citer un précédent parlementaire en sens opposé : Bastia, 1838.

2. Le conseiller non acceptant est réputé démissionnaire et il ne peut être pourvu à son remplacement que par une nouvelle élection faite à la majorité absolue.

3. Ainsi jugé par la décision suivante : « Considérant que le procès-verbal des opérations électorales rédigé et lu séance tenante constate le nombre des électeurs inscrits, le nombre des suffrages exprimés et le nombre des voix obtenues par chacun des candidats; que de ces énonciations du procès-verbal, il résulte que 11 candidats, parmi lesquels les sieurs X... et Z... ont obtenu un nombre de voix supérieur au quart du nombre des électeurs inscrits et la majorité absolue des suffrages exprimés; *que, bien que le bureau ait omis de proclamer les résultats du dépouillement du scrutin, c'est à dater de ce jour que lesdits candidats ont été élus...* » Décide : il n'y a pas lieu de statuer sur la demande des sieurs X... et Z... à l'effet d'être proclamés élus, « attendu que de ce qui a été dit ci-dessus, les conclusions des sieurs X... et Z... sont devenues sans objet. » (25 octobre 1878, Guagno.)

Décision dans le même sens à l'occasion d'une élection départementale (25 février 1881, Saint-Cloud).

dats élus et clos la séance, rapporter sa décision, annuler l'élection d'un des candidats et ordonner qu'il sera procédé à un second tour de scrutin en se fondant sur ce qu'une erreur aurait été commise dans le calcul des voix. (Cons. d'Ét. 11 juin 1870, De Langle; 18 août 1856, Sijean.)

Toutefois, le Conseil d'État admet que, si le procès-verbal n'est pas définitivement clos, le bureau peut rectifier les chiffres verbalement annoncés. (Cons. d'Ét. 31 mars 1882, Magrie; 8 août 1882, Vannes[1].)

Pour éviter toute difficulté, les présidents de bureau feront bien lorsque, pressés par le public, ils veulent annoncer les chiffres avant de les avoir suffisamment vérifiés, de ne proclamer les résultats que sous réserve de vérification et de prévenir les assistants que les chiffres définitifs ne seront annoncés qu'à la lecture du procès-verbal.

Procès-verbal.

125. — Le procès-verbal, dressé en double, doit être signé de tous les membres du bureau; un exemplaire est immédiatement adressé au sous-préfet, avec toutes ses annexes (sauf la liste d'émargement qui doit rester pendant huit jours déposée au secrétariat de la mairie, conformément à l'article 14; voir n° 73). Quant à l'extrait qui doit être affiché au lieu réservé pour les avis officiels, il nous paraît devoir comprendre uniquement : 1° le nombre des inscrits; 2° le nombre des votants;

---

1. A Vannes, à l'issue du scrutin du 9 janvier 1882, le président avait proclamé élus 27 candidats; le procès-verbal rédigé le lendemain n'en a proclamé que 25, les deux derniers n'ayant pas, après vérification, obtenu la majorité. Un second tour de scrutin eut lieu, en conséquence, le 16 pour la nomination des deux derniers conseillers restant à élire. Le conseil de préfecture, sur la réclamation des intéressés, annula ces dernières élections, attendu que 27 conseillers ayant été déclarés élus au premier tour, il n'y avait pas lieu à un second tour. Le Conseil d'État réforma la décision du conseil de préfecture, « attendu qu'il résulte du procès-verbal des opérations du 9 janvier que 25 candidats seulement avaient obtenu la majorité absolue au premier tour; *que si par erreur le maire a proclamé élus 27 candidats, il appartenait au bureau, dans la rédaction du procès-verbal, de rectifier cette erreur*, reconnue par le président du bureau lui-même, et de décider qu'il serait procédé à un second tour de scrutin ».

3° le nombre des suffrages exprimés et le chiffre de la majorité absolue ; 4° le nombre de voix obtenues par *tous* les candidats, en plaçant en tête et séparés des autres, les élus ; 5° le nombre de candidats restant à élire au second tour.

Nous disons qu'il faut indiquer dans l'extrait (et à plus forte raison dans le procès-verbal) le nombre de voix obtenues par tous les candidats. Certains bureaux se contentent d'indiquer le nombre de voix obtenues par les élus et ne font pas mention des autres candidats. C'est un tort. Cette lacune rend souvent le contrôle et les rectifications impossibles. Il faut donc dénommer au procès-verbal tous les candidats, sauf, bien entendu, à grouper sous la rubrique *divers* les voix isolées données à des candidats n'ayant obtenu que quelques suffrages.

126. — Les énonciations du procès-verbal ne font pas foi jusqu'à inscription de faux (Cons. d'Ét. 18 février 1876, Nistos ; Cass. 6 janvier 1898, *Revue générale d'administration*, 1898, t. I, p. 175) ; mais elles font foi jusqu'à preuve contraire (Cons. d'Ét. 4 août 1882, Villeneuve-les-Chanoines).

Annexion ou incinération des bulletins.

127. — Dans la séance de la Chambre des députés du 2 juillet 1883, M. Cunéo d'Ornano avait demandé que la nouvelle loi prescrivît l'annexion de *tous* les bulletins au procès-verbal, afin de faciliter le contrôle ultérieur des juridictions appelées à statuer sur les réclamations. Cette annexion aurait évidemment présenté des avantages dans certains cas ; mais on a objecté, avec raison, que ce serait bien plus souvent, dans les petites communes surtout, porter atteinte à la liberté et au secret du vote en permettant des investigations indiscrètes. L'article 29 maintient, en conséquence, les prescriptions anciennes qui exigent l'incinération immédiate de tous les bulletins, à l'exception de ceux qui doivent être annexés au procès-verbal.

128. — Les bulletins qui doivent être conservés et annexés sont :

1° Les bulletins qui n'entrent pas en compte (art. 28; voir n° 115 et suiv.), et plus généralement tous les bulletins annulés sans exception ;

2° Les bulletins qui ont fait l'objet d'une décision du bureau (art. 21; voir n° 96), c'est-à-dire, suivant l'interprétation donnée par le rapporteur (conforme d'ailleurs à la jurisprudence du Conseil d'État), tous ceux dont la validité ou l'attribution a été contestée au cours du dépouillement.

129. — Le défaut d'annexion n'est pas par lui-même une cause de nullité de l'élection; mais il peut en entraîner l'annulation, si le nombre des bulletins contestés ou annulés dont la vérification par le juge de l'élection est devenue impossible, était assez grand pour modifier le résultat du scrutin. (Cons. d'Ét. 2 août 1866, Chelles; 4 novembre 1881, Lantosque; 3 avril 1897, Montaulieu.)

Si les bulletins non annexés sont décrits au procès-verbal, si, par exemple, ils sont désignés comme blancs et qu'aucune contestation sur la nature de ces bulletins ne se soit élevée en séance, on peut les considérer comme ayant été valablement déduits des suffrages exprimés (Cons. d'Ét. 17 février 1882, Montreuil; 29 juin 1889, Lozay); en d'autres termes, la description au procès-verbal peut, dans certains cas, suppléer à l'annexion.

Pour que le bureau ait le devoir d'annexer les bulletins, il faut qu'ils aient été contestés au moment du dépouillement. Un candidat n'est pas recevable à réclamer contre l'attribution de certains bulletins après qu'ils ont été détruits, si la décision du bureau n'a pas été contestée par les électeurs présents et si personne n'en a réclamé l'annexion. (Cons. d'Ét., jurisprudence constante.)

Si un bulletin vient à être contesté après le dépouillement, mais avant la clôture du procès-verbal, il appartient au conseil

de préfecture de se prononcer sur la validité du bulletin. (Cons. d'Ét. 12 avril 1889, Corte.)

130. — Les bulletins annexés doivent, conformément à l'article 21 (voir n° 96), être parafés par les membres du bureau. Si cette formalité a été omise et que l'identité des bulletins vienne à être plus tard contestée, l'élection peut être annulée. (Cons. d'Ét. 10 août 1866, Prunelli-di-Fiumorbo; 7 juin 1889, Oullins.)

Art. 30.

Majorité requise pour être élu. — Second tour de scrutin.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 44.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour.

Dans le cas où le deuxième tour de scrutin ne peut avoir lieu le même jour, *l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant.*

Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

131. — Cet article détermine quelle est la majorité requise pour être élu et à quel moment doit avoir lieu le second tour de scrutin.

Sur le premier point, il ne fait que reproduire les dispositions de l'article 44 de la loi du 5 mai 1855. Sur le second point, il innove en déclarant que le second tour doit toujours être remis au dimanche suivant.

Majorité.

132. — Pour être élu au premier tour, il faut obtenir un nombre de voix au moins égal : 1° au quart des électeurs inscrits ; 2° à la majorité absolue des suffrages exprimés[1].

Il suffit, pour établir le premier chiffre, de prendre le nombre des électeurs inscrits sur les listes définitives, en tenant compte des modifications prévues par l'article 8 du décret du 2 février 1852, et qui sont constatées par le tableau rectificatif, publié huit jours avant l'élection.

Notons qu'il suffit d'atteindre, sans la dépasser, la proportion du quart. Mais il faut que le candidat puisse supporter, sans descendre au-dessous du quart, les déductions qu'il pourrait avoir à subir. (Voir n° 134.)

133. — Quant à la majorité absolue, elle s'établit en défalquant du nombre des votants les bulletins qui n'entrent pas en compte (art. 28; voir n°s 115 et suiv.). Cette déduction donne le chiffre des *suffrages exprimés* et la majorité absolue est la moitié plus un de ce chiffre.

Ainsi, s'il y a 50 votants et 4 bulletins n'entrant pas en compte, la majorité absolue est (50 — 4 = 46 : 2 + 1) 24.

Si le nombre des suffrages exprimés est impair, il faut prendre la moitié du chiffre pair immédiatement inférieur et y ajouter une unité, ainsi pour 49 suffrages exprimés, la majorité sera 25. (Cons. d'Ét. 23 mars 1877, Cabanasse; 16 décembre 1881, Méracq.)

Le nombre des votants est constaté légalement par la liste d'émargement; il faut s'en tenir aux constatations de cette liste alors même que le procès-verbal donnerait un chiffre différent pour le nombre des votants. (Cons. d'Ét. 16 novembre 1888,

1. Le texte soumis en première délibération à la Chambre des députés substituait à la majorité absolue des *suffrages exprimés* la majorité absolue des *suffrages constatés par la liste d'émargement;* mais cette innovation a été repoussée sur la demande de M. Peulevey (séance du 10 février 1883).

Saint-Paul-sur-Yenne; 25 janvier 1889, Ploërduit; 8 février 1889, Toulon.)

Mais si le nombre des bulletins trouvés dans l'urne est inférieur à celui des votes constatés par la feuille d'émargement, il faut prendre pour chiffre des votants le nombre de bulletins. (Cons. d'Ét. 13 janvier 1882, Saverdun; 9 mars 1889, Macornay; 13 avril 1897, Hastringues.)

Si le nombre des bulletins trouvés dans l'urne est supérieur au chiffre des émargements, il faut, comme nous l'avons dit, prendre pour chiffre des votants le nombre des émargements, car on peut supposer que les bulletins trouvés en sus ont été indûment versés dans l'urne (15 décembre 1876, Sénaillac; 7 avril 1876, Plougrescant). Nous verrons plus loin (n° 134) qu'il faut aussi retrancher aux candidats élus un nombre de voix égal à cet excédent de bulletins.

Si le chiffre que le procès-verbal donne comme étant celui des bulletins qui ont été trouvés dans l'urne au moment de l'ouverture de la boîte diffère non seulement du chiffre des émargements, mais encore du nombre des bulletins qu'accuse le dépouillement fait par les scrutateurs, la majorité absolue doit se calculer sur le chiffre des bulletins indiqué au début comme trouvés dans l'urne. (Cons. d'Ét. 30 mai 1879, Quartier de l'Europe; 17 mars 1882, Montpezat; 24 mars 1882, Cette[1].)

Si des électeurs ont été indûment empêchés de voter, leurs suffrages doivent être comptés parmi ceux qui auraient pu être

---

1. Le Conseil d'État avait jugé en sens contraire le 1er août 1865 (Ajaccio) et décidé qu'il fallait s'en tenir au chiffre des bulletins dépouillés par les scrutateurs; mais cette jurisprudence est abandonnée par les trois arrêts que nous citons.

Dans ces trois espèces, le nombre des bulletins attribués par les scrutateurs aux candidats était supérieur au nombre des bulletins résultant du premier comptage; mais la solution serait, à notre avis, la même, si le nombre des bulletins attribués était inférieur; on peut supposer, en effet, que les scrutateurs ont omis de mentionner des bulletins donnés à divers. — La solution serait différente s'il était établi que le premier comptage avait été inexact; c'est ce que semblent indiquer les termes de l'arrêt Montpezat.

Nous verrons plus loin quelles sont les déductions à faire, dans ce cas, aux candidats élus.

exprimés pour le calcul de la majorité. (Cons. d'Ét. 9 mars 1889, Ruffiat.)

Nous avons vu plus haut (nos 115 et suiv.) quels sont les bulletins qui n'entrent pas en compte et qu'il faut déduire des votants pour établir le chiffre des suffrages exprimés, ce sont : 1° les bulletins blancs ou illisibles ; 2° ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ; 3° ceux dans lesquels les votants se sont fait connaître.

Mais les bulletins annulés pour d'autres motifs, alors même qu'ils ne pourraient être comptés à aucun candidat, ne doivent pas être déduits des suffrages exprimés. Tels sont les bulletins de couleur (Cons. d'Ét. 29 juin 1866, de Charchilla), les bulletins portant des signes extérieurs [1]. A plus forte raison ne doit-on pas déduire des suffrages exprimés les votes valables bien que constituant des voix perdues, tels que des bulletins au nom de candidats au conseil général ou au conseil d'arrondissement déposés dans l'urne du conseil municipal. (Cons. d'Ét. 8 novembre 1878, Lacaume ; même date, Monceaux ; 24 décembre 1892, Beauvoir.)

Sur la question de savoir si les bulletins injurieux doivent être considérés comme suffrages exprimés, voir n° 120.

134. — Une fois le chiffre de la majorité absolue fixé, le bureau proclame élus les candidats qui l'ont atteint ou dépassé.

Il se peut que le nombre des candidats qui ont atteint ou dépassé la majorité absolue soit supérieur à celui des candidats à élire. Dans ce cas, la préférence est déterminée par le nombre de suffrages et, à égalité de suffrages, par l'âge. Le bénéfice de l'âge s'applique, en effet, aussi bien au premier qu'au second tour. (Cons. d'Ét. 4 juin 1875, Volon ; 21 décembre 1888, Puy-l'Évêque.)

---

1. Circulaires ministérielles des 15 juillet 1867, 17 avril et 19 septembre 1871, 16 septembre et 7 novembre 1874.

Mais si le nombre des bulletins trouvés dans l'urne a été supérieur à celui des émargements [1], il y a lieu de déduire aux candidats un nombre de voix égal à cet écart et de ne proclamer élus que ceux qui, après cette déduction, conservent encore un nombre de voix égal : 1° au quart des électeurs inscrits (Cons. d'Ét. 24 mars 1882, Cette; 26 mars 1856, Le Château); 2° à la majorité absolue (Cons. d'Ét. 15 décembre 1876, Sénaillac; 7 avril 1876, Plougrescant), et qui, en outre, conservent la majorité relative sur les candidats non proclamés auxquels aucune déduction n'est faite [2].

Second tour de scrutin.

135. — Au second tour de scrutin, la majorité relative suffit, c'est-à-dire que l'élection est acquise aux candidats qui réunissent le plus grand nombre de voix, si minime que soit ce nombre. M. de Gavardie avait proposé au Sénat (séances des 1er et 28 mars 1884) d'exiger que le nombre des votants

---

1. Si le nombre des suffrages attribués aux divers candidats est supérieur au nombre des émargements et que le chiffre des émargements soit supérieur lui-même à celui des bulletins trouvés dans l'urne d'après le procès-verbal, il doit être déduit du nombre de voix obtenues par le candidat élu un nombre de suffrages égal à la différence existant entre le nombre des bulletins trouvés dans l'urne et le nombre des bulletins attribués aux divers candidats, et non pas seulement à la différence existant entre les émargements et le nombre des bulletins attribués aux divers candidats. (Cons. d'Ét. 30 mars 1879, Quartier de l'Europe.)

2. Si, après la déduction, le dernier candidat élu se trouvait à égalité de voix avec le premier candidat non proclamé, mais plus jeune, son élection devrait être maintenue par le bénéfice de l'âge. (Cons. d'Ét. 16 décembre 1881, Poses; 3 novembre 1882, Arles.)

Voir dans la *Jurisprudence municipale et rurale* (1901, III, 107) le commentaire d'un arrêt du Conseil d'État du 24 avril 1901 sur le mode d'opérer les déductions et qui se résume ainsi : « Les candidats proclamés par le bureau doivent, pour être validés, avoir à la fois la majorité absolue et la majorité relative sur leurs concurrents non proclamés. Mais, si des candidats proclamés viennent à perdre la majorité absolue par suite de retranchements hypothétiques de suffrages, ils ne doivent pas être mis en comparaison avec les candidats proclamés qui conservent la majorité absolue après déduction, et il suffit que ceux-ci aient la majorité relative sur les autres candidats. » Le même arrêt est rapporté dans la *Revue générale d'administration* (1901, t. III, p. 307). Une solution semblable ressort d'un arrêt rendu par le Conseil d'État statuant au contentieux le 2 mai 1902, Marseille (*Revue générale d'administration*, 1902, t. II, p. 171; *Jurisprudence municipale et rurale*, 1902, III, p. 99).

fût au moins égal au cinquième des électeurs inscrits, mais sa proposition n'a pas été accueillie.

A égalité de suffrages, la préférence est déterminée par l'âge. (Cons. d'Ét. 18 janvier 1889, Dampierre.)

136. — Nous avons dit (nos 76 et 110) que l'ancienne législation permettait de faire les deux tours de scrutin le même jour. La loi de 1884 entraîne forcément la remise du second tour au dimanche suivant. La convocation pour le dimanche suivant est de droit; elle résultera de l'extrait du procès-verbal affiché conformément à l'article 29. (Voir n° 125.) Le maire devra, en outre, la loi le dit, faire les publications nécessaires, c'est-à-dire annoncer par affiches et au son du tambour, suivant l'usage des lieux, que le scrutin s'ouvrira tel jour pour la nomination de tant de candidats.

Un avis publié 3 jours à l'avance a été jugé suffisant (Cons. d'Ét. 30 mars 1889, Mirepoix); un avis publié la veille des élections a été, au contraire, jugé insuffisant (Cons. d'Ét., 15 février 1889, Le Cannet-du-Luc).

A moins de décision contraire du préfet, les heures d'ouverture et de clôture seront les mêmes que pour le premier tour.

137. — Sur quelles listes électorales doivent se faire les élections au second tour de scrutin lorsque dans l'intervalle des deux tours les listes ont été revisées; si, par exemple, le premier tour a eu lieu le 28 mars et le second le 4 avril?

La question était délicate, car les deux tours de scrutin sont solidaires et paraissent par conséquent ne pouvoir être faits sur des listes différentes.

Le Conseil d'État consulté a néanmoins émis l'avis que l'on devait pour le second tour employer les listes revisées le 31 mars précédent, sans quoi l'on porterait atteinte aux droits des électeurs régulièrement inscrits sur les nouvelles listes, et l'on maintiendrait, contre leur volonté, dans le collège, des électeurs qui ont valablement requis ailleurs leur inscription.

(Cons. d'Ét. 28 février 1900, *Revue générale d'administration* 1900, t. I, p. 297.)

Mais depuis est intervenue la loi du 2 avril 1903, portant que dans toutes les élections, législatives, départementales et municipales, seuls pourront prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui aura servi au premier tour[1].

138. — Le nombre des conseillers à élire au second tour est fixé par la proclamation du bureau au premier tour et ne saurait être augmenté ou réduit pour quelque cause que ce soit. On ne pourrait notamment l'augmenter par suite du décès d'un des conseillers proclamés au premier tour (Cons. d'Ét. 30 janvier 1897, Auffrique-Nogent) ou de démission ou de non-acceptation de mandat (Cons. d'Ét. 11 mai 1889, La Bastide-Beauvoir; 9 novembre 1888, Auzan).

Lorsque le second tour a été ouvert pour un plus grand nombre de conseillers qu'il n'en restait légalement à nommer, les opérations de ce second tour doivent être en leur entier annulées, car il est impossible de savoir si le choix des électeurs eût été le même au cas où ils auraient connu le nombre réel des vacances. (Cons. d'Ét. 30 novembre 1888, Lannion; 29 juin 1889, Frétin.)

139. — Les opérations du second tour de scrutin, étant solidaires des opérations du premier, disparaissent lorsque les premières viennent à être annulées en leur entier. (Cons. d'Ét. 6 décembre 1878, Sautel.)

---

1. Le conseil de préfecture de la Vienne a jugé que les termes impératifs de la loi de 1903 ne permettaient pas d'admettre au second tour de scrutin le vote d'électeurs qui ne figuraient pas sur la liste du premier tour, mais qui, a la suite d'un arrêt de la Cour de cassation, avaient obtenu leur inscription par le juge de paix dans l'intervalle des deux tours. Cette décision nous semble bien rigoureuse, l'intention des rédacteurs de la loi du 2 avril n'étant certainement pas d'écarter du second tour des électeurs qui avaient le droit d'être portés sur les listes du premier tour. (Arr. du 27 juin 1904, Coulonges-les-Hérolles, *Revue générale d'administration*, 1904, t. III, p. 210.) — La décision du conseil de préfecture a été réformée par le Conseil d'État (30 mai 1905).

Cette annulation par voie de conséquence doit être prononcée par le juge, alors même qu'aucune protestation ne s'est produite contre le second tour. (Cons. d'Ét. 15 mai 1889, Saint-Gauzens.)

Mais l'annulation partielle des opérations du premier tour n'entraîne pas celle du second tour. (Cons. d'Ét. 8 mai 1885, Rupt-sur-Saône.)

Si le conseil de préfecture modifie les résultats proclamés par le bureau au premier tour et déclare élus un plus grand nombre de candidats, le second tour se sera en réalité ouvert pour un plus grand nombre de conseillers qu'il n'y avait de sièges à pourvoir et, d'après le principe rappelé plus haut, les opérations du second tour devront être annulées (Cons. d'Ét. 5 décembre 1896, Gabrias), même d'office (Cons. d'Ét. 9 novembre 1888, Rumilly-les-Vaudes).

Il n'y a d'exception à cette règle que quand les candidats ajoutés par le conseil de préfecture sur la liste des conseillers proclamés au premier tour sont les mêmes que les candidats élus au second tour. Dans ce cas, il n'y a pas lieu à annulation, alors même que le rang des conseillers se trouverait modifié. (Cons. d'Ét. 6 mars 1885, Montiel et Saint-Broing, *Revue générale d'administration*, 1885, t. II, p. 316.)

Si la modification apportée par le conseil de préfecture au premier tour consiste dans une diminution du nombre des candidats proclamés, on se trouve dans le cas d'annulation partielle des élections et le second tour reste valable, puisque les électeurs, qui avaient, il est vrai, le droit de nommer un plus grand nombre de candidats, seront appelés plus tard à compléter leur vote.

Art. 31.

Conditions d'éligibilité. — Inéligibilité des militaires.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 4.
Sont éligibles au conseil municipal, sauf les restrictions portées	*Sont électeurs tous les citoyens français âgés de 21 ans accomplis*

au dernier paragraphe du présent article et aux deux articles suivants, tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, âgés de 25 ans accomplis.

jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi et, de plus, ayant, depuis une année au moins, leur domicile réel dans la commune. — Sont éligibles au conseil municipal d'une commune, tous les électeurs âgés de 25 ans, réunissant les conditions prévues par le paragraphe précédent, sauf les cas d'incapacité et d'incompatibilité prévus par les lois en vigueur et l'article 5 de la présente loi.

Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49.

Toutefois, il pourra être nommé au conseil municipal d'une commune, sans la condition de domicile, un quart des membres qui le composeront, à la condition, par les élus non domiciliés, de payer dans ladite commune une des quatre contributions directes.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 10.

Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service.

Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :...

3° De militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service.

Conditions d'éligibilité.

140. — La loi de 1884 reproduit, sauf quelques légères différences de rédaction dont nous parlerons plus loin, les dispositions de la loi du 14 avril 1871 (art. 4).

Trois conditions sont nécessaires pour être élu :

1° Jouir de ses droits politiques et n'être dans aucun des cas d'exclusion prévus par la loi ;

2° Avoir 25 ans accomplis ;

3° Être électeur dans la commune[1] ou être inscrit au rôle

1. Le texte primitif portait *électeur municipal ;* mais nous avons vu plus haut (art. 14, n° 61) qu'il n'y a plus aujourd'hui qu'une catégorie d'électeurs.

des contributions directes, les simples contribuables ne pouvant dépasser le quart de l'effectif du conseil municipal.

141. — I. — Les causes d'exclusion sont énumérées au dernier paragraphe de l'article 31 et dans les articles 32 et 33. Nous en parlerons plus loin.

Bornons-nous à dire que l'article 31, qui exige des candidats la jouissance des droits politiques (il veut en effet que ces candidats soient électeurs ou *citoyens*), exclut forcément les étrangers [1].

142. — II. *Age.* — Le candidat élu doit avoir accompli sa 25e année le jour de l'élection. (Cons. d'Ét. 30 novembre 1888, Lannion.) Il ne suffirait pas qu'il eût 25 ans au jour de son installation. (Cons. d'Ét. 27 décembre 1878, Marcenat.)

En cas de contestation sur l'âge, ce serait une question d'état à juger par les tribunaux. (Cons. d'Ét. 29 juin 1877, Erone.)

143. — III. — Il faut, en outre, être ou électeur municipal *ou* contribuable.

La loi admet en premier lieu l'éligibilité de tous les électeurs ayant droit à leur inscription sur les listes électorales.

Notons que, parmi ces électeurs, un certain nombre pourront n'être pas domiciliés dans la commune, car l'article 14 admet à réclamer leur inscription les citoyens qui ont leur domicile légal dans la commune et ceux qui sont inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle de la prestation en nature, alors même qu'ils ne résident pas dans la commune, pourvu, lorsqu'il s'agit de contribuables, qu'ils aient déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux.

Il n'est même pas nécessaire d'être inscrit en fait sur les listes électorales pour être éligible (voir n° 155). Il suffit de

1. La question de nationalité, si elle est soulevée, doit être jugée, comme question d'état, par les tribunaux civils.

remplir les conditions nécessaires pour y être porté, c'est-à-dire d'avoir la capacité électorale. (Cons. d'Ét. 21 juillet 1853, Monétay-sur-Allier; 6 juin 1866, Margencel; 12 mars 1880, Melun.)

Par contre, le candidat inscrit sur les listes électorales, mais qui aurait cessé de remplir les conditions prescrites par la loi pour être électeur, serait inéligible. (Cons. d'Ét. 17 janvier 1879, Veyras[1].)

144. — Sont éligibles, outre les électeurs de la commune, *les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection.*

Remarquons d'abord que la loi n'exige des éligibles de cette catégorie que l'inscription au rôle depuis le 1er janvier, et non l'inscription au rôle depuis un an, comme le demandait autrefois la loi du 7 juillet 1874 pour l'électorat.

Il suffit, pour être éligible à titre de contribuable, d'être porté au rôle d'une des contributions directes. Est donc éligible l'individu inscrit seulement à la cote mobilière (Cons. d'Ét. 27 décembre 1878, Dieppe) ou à la contribution des patentes (Cons. d'Ét. 6 août 1875, Boulazac); mais n'est pas éligible l'individu inscrit seulement sur le rôle de la taxe municipale des chiens (Cons. d'Ét. 7 août 1875, Roquépine), ou au rôle des vélocipèdes (Cass. 27 avril 1900, *Revue générale d'administration,* 1900, t. II, p. 249), ou plus généralement sur un rôle de taxe municipale.

L'inscription au rôle demandée et obtenue sans droit ne confère pas l'éligibilité. Ainsi jugé pour un individu qui s'était

---

1. Voir, sous l'article 32, n° 155, pour les électeurs privés de leurs droits électoraux bien qu'inscrits sur les listes. — MM. Juillet-Saint-Lager et Vuillemot citent cependant des arrêts du Conseil d'État portant que l'inscription, même indûment faite sur la liste électorale, lorsqu'elle est devenue définitive par suite de l'expiration des délais légaux sans qu'une décision de la juridiction compétente l'ait infirmée, suffit à conférer l'éligibilité aux candidats (27 mars 1885, Warniton-Sud; 7 décembre 1889, Ponsampère; 12 décembre 1896, Estables).

fait inscrire au rôle des patentes dans une commune où il n'exerçait aucune profession. (Cons. d'Ét. 21 mars 1883, Cayenne.)

L'effet de la publication des rôles des contributions remontant au 1er janvier, le fait que les rôles n'auraient pas encore été publiés le jour de l'élection est indifférent. (Cons. d'Ét. 2 décembre 1881, Cahuzac-sur-Vère.)

De même, le contribuable qui n'obtient son inscription que postérieurement au 1er janvier par une décision du conseil de préfecture ordonnant une mutation de cote est éligible à partir du 1er janvier. (Cons. d'Ét. 12 juillet 1878, Vaumain; 23 décembre 1881, Chenu.)

Toutefois, l'inscription au rôle supplémentaire des patentes ne confère pas l'éligibilité si le patenté n'exerçait pas réellement la profession sujette à patente le 1er janvier. (Cons. d'Ét. 9 novembre 1888, Socqueville.)

Le propriétaire qui a acquis par vente ou donation un immeuble en vertu d'un acte ayant date certaine antérieure au 1er janvier, mais qui a négligé de demander la mutation de cote en son nom, est-il éligible? — La question pouvait faire doute sous l'empire de la loi du 14 avril 1871, qui ne déclarait éligibles que les citoyens *payant une contribution directe;* or, le seul redevable vis-à-vis du Trésor est la personne inscrite au rôle. Toutefois, le Conseil d'État, après quelques hésitations, avait admis l'éligibilité du nouveau propriétaire (31 mars 1882, Annay[1]). Actuellement, la question ne peut pas faire doute, puisque l'article 31 déclare éligibles, non seulement celui qui est inscrit au rôle, mais encore ceux qui justifient qu'ils devaient y être inscrits le 1er janvier. (Cons. d'Ét. 1er mai 1885, Ceurrès.)

Par conséquent, un propriétaire depuis 5 ou 6 ans qui aurait négligé de se faire porter nominativement au rôle est éligible. (Cons. d'Ét. 11 décembre 1871, Verlhac.)

---

1. Voir l'analyse des variations de la jurisprudence sur ce point : *Revue générale d'administration,* 1882, t. II, p. 78.

Mais le propriétaire qui ne justifie pas que son titre de propriété a une date antérieure au 1er janvier était déclaré inéligible et doit l'être encore aujourd'hui. (Cons. d'Ét. 21 février 1879, Montagnac; 13 juin 1879, Saint-Lys; 16 décembre 1881, Saint-Maurice-de-Tavernolle; 6 février 1885, Montferrand.) Aucune disposition de loi ne l'autoriserait, en effet, à réclamer son inscription au rôle de l'année courante.

Il en serait de même du propriétaire qui, ayant acquis au cours de l'année, se serait engagé par l'acte à acquitter les impositions à partir du 1er janvier. Cette convention privée ne suffit pas pour que l'acheteur soit tenu, à titre de contribuable, vis-à-vis le Trésor public. (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Hary.)

A plus forte raison, le fermier que son bail oblige à payer les impositions au lieu et place du propriétaire, ne pourrait-il se prévaloir de cette clause pour se prétendre contribuable. (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Ronnet; 20 mars 1885, Laboissière-d'Ans; 12 mai 1893, Souilhanels.)

Le nouvel acquéreur pouvant, lorsque son titre a date certaine avant le 1er janvier, se prévaloir de sa qualité de propriétaire contribuable, bien que la mutation de cote n'ait pas été effectuée en son nom, il était naturel de décider que l'ancien propriétaire, bien que figurant encore au rôle, ne pourrait prétendre, de ce chef, à l'éligibilité; c'est ce qu'a jugé un arrêt du Conseil d'État du 29 décembre 1871 (Sinard)[1].

La jurisprudence avait assimilé à l'acquéreur dont l'acte a date certaine, les héritiers ayant recueilli par succession, avant le 1er janvier, un immeuble qui était resté inscrit sous le nom de leur auteur. (Cons. d'Ét. 27 janvier 1882, Sainte-Foy-de-Longas.) Si l'immeuble est resté indivis entre les héritiers, il

1. D'après un arrêt de la Cour de cassation du 19 juin 1901 (*Revue générale d'administration*, 1901, t. III, p. 177), l'ancien propriétaire pourrait réclamer le bénéfice de son maintien sur le rôle des contributions pour obtenir son maintien sur la liste électorale. L'arrêt porte que l'électorat est attaché, non au payement de l'impôt ni à la propriété foncière, mais à l'inscription personnelle sur les rôles de la commune. La jurisprudence du Conseil d'État nous paraît préférable.

confère à tous l'éligibilité. (Cons. d'Ét. 12 décembre 1878, Saint-Christol; 4 avril 1879, Saint-André-de-Cubzac.) Cette solution doit être encore admise aujourd'hui, puisque ces héritiers auraient eu le droit de demander, au 1er janvier, la mutation en leur nom. (Cons. d'Ét. 17 juillet 1885, Portet.) — Voir n° 65.

La loi du 10 août 1871, sur l'élection des conseillers généraux, fait même aux héritiers une situation plus avantageuse : elle déclare éligibles non seulement ceux qui auraient pu réclamer leur inscription au rôle le 1er janvier, mais encore ceux qui, *depuis la même époque,* ont hérité d'une propriété foncière dans le département (art. 6). Mais le Conseil d'État n'a pas étendu le même bénéfice aux candidats aux conseils municipaux (1er juillet 1887, Saint-Lieux-lès-Lavaur; 14 décembre 1888, Lizeray).

Si l'usufruit est séparé de la nue propriété, l'éligibilité appartient à l'usufruitier qui est tenu des impôts et non au nu propriétaire. (Cons. d'Ét. 16 décembre 1893, De la Tour.)

Le père, usufruitier légal des biens de ses enfants mineurs, est éligible. (Cons. d'Ét. 10 novembre 1876, Saint-Félicien.)

Est également éligible le mari marié sous le régime de la communauté, qui a la jouissance des biens appartenant en propre à sa femme et qui est personnellement tenu, comme chef de la communauté, du payement de l'impôt à l'égard du Trésor. (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Trévol; 31 mai 1889, Demichaux.)

Il en est de même du mari, marié sous le régime dotal, qui a l'usufruit des biens dotaux. (Cons. d'Ét. 23 mars 1880, Saint-Maurice.)

Mais le mari, séparé de biens, ne peut se prévaloir des impositions payées par sa femme, personnellement inscrite au rôle. (Cons. d'Ét. 27 janvier 1882, Marquivillers.)

A plus forte raison, l'administrateur d'une société propriétaire d'immeubles ne peut-il réclamer le bénéfice de l'éligibi-

lité, alors même qu'il serait possesseur d'un certain nombre de parts de la société. (Cons. d'Ét. 11 novembre 1881, Saint-Aubin-de-Luigné.)

Il suffit d'être contribuable dans la commune; est donc éligible dans une commune sectionnée, le candidat qui est propriétaire dans une des sections. (Cons. d'Ét. 23 février 1889, Saint-Nicolas.)

145. — En admettant les contribuables non domiciliés (que l'on désigne vulgairement sous le noms de forains) à faire partie du conseil municipal, la loi de 1884 a maintenu une restriction qui se trouvait déjà dans la loi du 14 avril 1871. Elle ne veut pas que le nombre des forains excède le quart de l'effectif du conseil. Mais les termes dans lesquels est formulée cette disposition sont peu clairs. Elle ne dit pas que le nombre des contribuables non électeurs ne pourra dépasser le quart; elle dit que « *le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection* ne pourra excéder le quart »; or, on sait que certains électeurs peuvent n'être pas domiciliés. Ces électeurs non domiciliés compteront-ils dans le quart réservé ou bien pourra-t-on élire un quart de contribuables non domiciliés, quel que soit le nombre des conseillers déjà élus, à titre d'électeurs, bien que non domiciliés? S'en tenant aux termes de la loi, le Conseil d'Etat décide que ces électeurs non domiciliés comptent dans le quart réservé aux *forains*[1]. (Cons. d'Ét. 17 mai 1889, Torgia-Cardo; 9 avril 1897, Tresses.)

---

1. Sous l'empire de la loi du 14 avril 1871, le Conseil d'État avait décidé que les électeurs municipaux non domiciliés ne comptaient pas dans le quart réservé aux contribuables. Ainsi, si un conseil comprenait 12 membres et que 2 électeurs municipaux non domiciliés fussent élus, on pourrait encore nommer 3 contribuables non domiciliés (2 août 1878, Sainte-Eulalie-d'Ambarès).

Le texte littéral de la loi, qui semble classer les électeurs non domiciliés sur la même ligne que les contribuables non domiciliés, nous paraît en contradiction avec la pensée du législateur, telle qu'elle se dégage des paroles suivantes du rapporteur : « Dans toutes les lois antérieures, on a réservé le quart des places au conseil municipal pour ce qu'on appelle les conseillers municipaux forains, c'est-à-dire pour les conseillers municipaux qui ne sont pas domiciliés dans la commune, *qui*

La proportion du quart ne doit pas être dépassée; par conséquent, dans un conseil composé de 10 membres, le nombre des forains ne pourrait être de 3 (supérieur à 2,5), il devrait n'être que de 2.

Dans une commune divisée en sections, le nombre des conseillers non domiciliés pourra dépasser le quart des conseillers attribués à une section, s'il ne dépasse pas le quart de l'effectif total du conseil. (Cons. d'Ét. 11 mai 1889, Saint-Cirq.)

146. — Si le nombre des forains dépasse le quart, la préférence, dit la loi, est déterminée d'après les règles posées par l'article 49 (voir n° 313), c'est-à-dire par l'ancienneté d'élection; si les conseillers sont élus le même jour, par le nombre de voix; et, à égalité de voix, par l'âge. Le ou les conseillers dont l'élection est la plus récente ou qui sont les plus jeunes devront donc se retirer, et leur exclusion pourra être demandée au conseil de préfecture dans les formes et délais tracés par l'article 37. (Cons. d'Ét. 16 janvier 1885, Mondouzil.)

Le motif d'exclusion ne constitue pas une inéligibilité proprement dite, en sorte que si la cause vient à cesser avant le jugement, le conseil de préfecture ne saurait prononcer d'exclusion. (Cons. d'Ét. 2 avril 1897, Lattes.) De même, si la cause vient à cesser après le jugement du conseil de préfecture mais avant que le Conseil d'État ne se prononce, l'élection devra être validée. (Cons. d'Ét. 26 mai 1905, Saint-Jean-sur-Mer, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1905, III, p. 168.)

Il n'y a pas lieu non plus de se préoccuper des modifications qui pourraient survenir, au cours du mandat du conseil, dans la situation des conseillers au point de vue du domicile, et on ne pourrait demander la démission de l'un d'eux, sous prétexte que plus du quart des membres auraient, depuis l'élec-

---

n'y sont pas électeurs, mais y possèdent des propriétés et figurent au rôle des quatre contributions directes. Nous maintenons cette rédaction..... » (Séance du 6 juillet 1883.)

tion, cessé de résider dans la commune. C'est seulement au moment de l'élection que la question de domicile peut se poser.

Militaires en activité de service.

147. — Le projet adopté par la Chambre des députés avait classé les *militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service* parmi les personnes dont la situation est incompatible avec l'exercice du mandat de conseiller municipal (art. 34). La commission du Sénat a pensé que « l'incompatibilité entraînant nécessairement la faculté d'option, il ne fallait pas laisser l'élément militaire dans cette situation », et elle les a déclarés inéligibles par une addition à l'article 31. Peut-être eût-il mieux valu les mentionner dans l'article 33, spécial aux inéligibilités. — Voir n° 188.

Par l'expression générale « militaires ou employés des armées de terre et de mer », la loi comprend tous les militaires, marins et assimilés possédant l'état militaire.

Que doit-on entendre par militaire ou marin *en activité de service?*

Une première distinction est à établir entre les hommes de l'armée de terre et ceux de l'armée de mer.

I. — ARMÉE DE TERRE.

148. — Il faut encore distinguer entre les officiers et la troupe :

§ 1. — *Officiers.*

Sont en activité de service :

1° Les officiers de toutes armes présents au corps ou pourvus d'un emploi (officiers sans troupe);

2° Les officiers *généraux* disponibles (non pourvus d'emploi);

3° Les officiers *hors cadres* (attachés au Conseil d'État, à la

personne du Président de la République, envoyés en mission à l'étranger);

4° Les officiers *généraux* du cadre de réserve (seconde section du cadre de l'état-major général [1]) qui peuvent être pourvus d'emploi en temps de guerre;

5° Les officiers qui, comptant au moins huit ans de service dont quatre de grade d'officier, sont titulaires d'un congé de longue durée sans solde. (Loi du 30 mars 1902, art. 64.) Ces officiers restent encore à la disposition du ministre de la guerre.

Sont en *non-activité :*

1° Les officiers dont le corps a été licencié ou l'emploi supprimé et qui se trouvent en excédent des cadres ou qui, rentrant de captivité, ont été remplacés dans leur emploi;

2° Les officiers mis en non-activité pour infirmités temporaires;

3° Les officiers mis en non-activité par retrait ou suppression d'emploi.

Cessent de faire partie de l'armée :

1° Les officiers mis en réforme;

2° Les officiers en retraite [2].

Les officiers de réserve ou de l'armée territoriale ne sont considérés comme en activité de service qu'en cas de mobilisation. En temps ordinaire, ils sont donc éligibles [3].

---

1. Ce cadre comprend les divisionnaires âgés de 65 ans et les généraux de brigade qui ont atteint 62 ans. (Les généraux de division qui ont commandé en chef devant l'ennemi peuvent être pourvus d'emploi en temps de paix jusqu'à 70 ans.) Néanmoins le Conseil d'État a déclaré éligible un officier général compris dans la deuxième section et placé au cadre de réserve (17 juillet 1897, La Flèche).

2. Il a été jugé qu'un chef de bataillon d'infanterie de marine *en retraite*, commissaire du gouvernement près le conseil de guerre maritime de Rochefort, était inéligible, les fonctions qu'il remplit constituant un *emploi* de l'armée de mer et le paragraphe 3 de l'article 31 excluant les militaires et *employés* des armées. (Cons. d'Ét. 2 mars 1901, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1901, III, p. 96.)

3. Voir Chambre des députés, séance du 27 février 1883.

Assimilés. — Les fonctionnaires militaires dits *assimilés* sont :

1° Les fonctionnaires de l'intendance et du contrôle ;

2° Les officiers du corps de santé ;

3° Les officiers d'administration ;

4° Les chefs de musique ;

5° Les interprètes ;

6° Les contrôleurs d'armes.

En outre des cadres permanents, il existe, pour le temps de guerre, un cadre spécial d'officiers de réserve et de l'armée territoriale, qui compte aussi un certain nombre d'assimilés. Mais ces officiers, qui d'ailleurs sont soumis à des règles spéciales, ne sont qu'exceptionnellement en état d'activité (temps de guerre et périodes d'instruction). En temps ordinaire, ils sont placés dans les mêmes conditions que leurs concitoyens non militaires et sont électeurs et éligibles.

§ 2. — *Troupe.*

Sont en activité de service tous les hommes de troupe présents sous les drapeaux ou en congé (engagés, appelés, commissionnés, renvoyés par anticipation dans leurs foyers[1] en attendant leur passage dans la réserve).

Ne sont pas en activité : 1° les hommes de la réserve et de l'armée territoriale non mobilisés ou convoqués pour des manœuvres[2] ; 2° les invalides[3].

---

1. Cons. d'Ét. 23 janvier 1885, Villards-sur-Thônes ; 1er mai 1885, Nonette.

2. Avant la loi du 21 mars 1905 n'étaient pas considérés comme en activité de service : 1° les hommes de la disponibilité renvoyés dans leurs foyers après une année de service, conformément à l'article 39 de la loi du 15 juillet 1889 ; 2° les hommes renvoyés dans leurs foyers en vertu de l'article 21 de la même loi, comme *soutiens légaux de famille ;* 3° les hommes désignés comme *soutiens effectifs de famille* par les conseils de revision et renvoyés en congé conformément à l'article 22 ; 4° les hommes se destinant à certaines carrières libérales et renvoyés en vertu de l'article 23.

3. Les ouvriers engagés des manufactures d'armes et les caserniers ne sont pas militaires. Les gardiens de batterie auxiliaires sont des employés civils. (Avis Cons. d'Ét. 27 juillet 1888 ; Décis. Cons d'Ét. 25 mai 1889, Châteauneuf.)

II. — ARMÉE DE MER.

149. — Les règles générales ci-dessus rappelées sont également applicables à l'armée de mer. Mais il se présente pour cette armée une difficulté particulière ; elle compte, même dans les grades inférieurs à celui d'officier, une quantité considérable d'assimilés.

Voici l'énumération complète de la hiérarchie des corps de la marine.

1° Corps de la marine :

Vice-amiraux ;
Contre-amiraux ;
Capitaines de vaisseau ;
Capitaines de frégate ;
Lieutenants de vaisseau ;
Enseignes de vaisseau ;
Aspirants [1].

2° Officiers de la gendarmerie maritime ;

3° Corps du génie maritime :

Inspecteur général du génie maritime ;
Directeurs du génie maritime ;
Ingénieurs en chef de 1re et de 2e classe du génie maritime ;
Ingénieurs principaux du génie maritime ;
Ingénieurs de 1re et de 2e classe du génie maritime ;
Ingénieurs de 3e classe du génie maritime.

4° Corps des ingénieurs hydrographes [2] :

Directeur d'hydrographie ;
Ingénieurs hydrographes en chef de 1re et de 2e classe ;
Ingénieurs hydrographes principaux ;
Ingénieurs hydrographes de 1re, 2e et 3e classe.

---

1. Les officiers de marine ont sous leurs ordres, pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions, un personnel spécial d'officiers dénommés officiers des équipages de la flotte et comprenant des officiers principaux et des officiers de 1re, 2e et 3e classes.

2. Ne sont pas assimilés les examinateurs de la marine et les professeurs d'hydrographie.

5° Corps du commissariat :

Commissaire général de 1re classe ;
Commissaires généraux de 2e classe ;
Commissaires en chef de 1re et de 2e classe de la marine ;
Commissaires principaux de la marine ;
Commissaires de 1re, de 2e et de 3e classe de la marine et élèves-commissaires de la marine[1].

6° Administrateurs de l'inscription maritime (D. 22 décembre 1903) :

Administrateurs généraux ;
Administrateurs en chef de 1re et de 2e classe ;
Administrateurs principaux ;
Administrateurs de 1re, de 2e et de 3e classe ;
Administrateurs stagiaires.

7° Corps de contrôle de l'administration de la marine (L. 2 mars 1902 et 16 janvier 1904) :

Contrôleurs généraux de 1re et de 2e classe ;
Contrôleurs de 1re et de 2e classe ;
Contrôleurs adjoints.

8° Personnel administratif chargé de la gestion et de l'exécution dans les services de la marine (D. du 18 juin 1901)[2] :

Agents principaux ;
Agents de 1re classe.

9° Corps de santé de la marine :

Inspecteur général du service de santé de la marine ;
Directeurs du service de santé ;
Médecins et pharmaciens en chef de 1re et de 2e classe ;
Médecins et pharmaciens principaux ;
Médecins et pharmaciens de 1re, de 2e et de 3e classe.

---

1. Ne sont pas assimilés les anciens commis aux écritures, aujourd'hui commis du personnel administratif, ni les trésoriers des invalides de la marine.

2. Ne sont pas compris dans les assimilés les agents administratifs de 2e classe ni les commis principaux et autres du personnel administratif.

Le personnel des agents techniques des directions des travaux réorganisé par décret du 15 janvier 1900 et le personnel des dessinateurs n'ont pas non plus l'état militaire.

10° Aumôniers :

Aumônier en chef;
Aumôniers supérieurs;
Aumôniers de 1re et de 2e classe.

11° Mécaniciens (Loi du 29 juillet 1905) :

Mécaniciens généraux de 1re et de 2e classe;
Mécaniciens inspecteurs de 1re et de 2e classe;
Mécaniciens en chef;
Mécaniciens principaux de 1re et de 2e classe.

Chacune de ces différentes catégories de personnel a possession d'état militaire et bénéficie des dispositions de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

Sont également militaires et en activité de service, lorsqu'ils sont sous les drapeaux ou pourvus d'emploi :

1° Équipages de la flotte :

Premiers maîtres et premiers maîtres élèves-officiers;
Maîtres;
Seconds maîtres;
Quartiers-maîtres;
Matelots;
Apprentis marins et novices.
Magasiniers et commis aux vivres entretenus de la flotte.

2° Sous-officiers, brigadiers et soldats du corps de la gendarmerie maritime;

3° Le personnel des infirmiers de la marine;

4° Gardes-chiourmes :

Adjudants;
Sous-adjudants;
Gardes-chiourmes.

5° Service des mouvements des ports :

Adjudants principaux;
Premiers maîtres;
Vétérans;
Maîtres vétérans;

Seconds maîtres vétérans ;
Quartiers-maîtres vétérans ;
Marins vétérans.

6° Les pompiers de la marine ;

7° Les surveillants des prisons maritimes et les agents du gardiennage ;

8° Gardes-consignes des arsenaux. (Décret du 23 janvier 1882.)

Art. 32.

Incapacités électorales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 9.
Ne peuvent être conseillers municipaux :	*Ne peuvent être conseillers municipaux :...*
1° *Les individus privés du droit électoral ;*	3° *Les domestiques attachés à la personne ;*
2° *Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ;*	4° *Les individus dispensés de subvenir aux charges communales, et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance.*
3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance ;	
4° Les domestiques attachés *exclusivement* à la personne.	

150. — Nous avons vu sous l'article précédent (voir n° 140) quelles sont les conditions générales d'éligibilité.

Les articles suivants énumèrent les causes d'incapacité et d'incompatibilité.

L'article 32 traite des incapacités ;

L'article 33 des inéligibilités relatives ;

L'article 34 des incompatibilités.

151. — Les incapacités sont, d'après l'article 32, au nombre de quatre, auxquelles il faut ajouter l'incapacité spéciale qui frappe les militaires, aux termes du dernier paragraphe de l'article précédent.

La première, dérivant de l'incapacité électorale, est une véritable indignité.

La seconde, qui écarte les individus pourvus d'un conseil judiciaire, n'a pas absolument ce caractère.

Les deux dernières, qui écartent les indigents et les domestiques, ont une cause toute différente; ce n'est pas du tout parce qu'ils sont pauvres ou dans une humble condition que la loi les déclare inaptes à faire partie du conseil municipal, mais uniquement parce que leur situation particulière ne leur permettrait pas d'exercer leurs fonctions avec une indépendance complète.

152. — Le texte primitif de l'article 32 portait : « Ne peuvent être *élus* conseillers municipaux. » Sur l'observation de M. Batbie, que cette expression pourrait être interprétée en ce sens que les personnes désignées à l'article 32 ne pourraient pas, une fois élues, être écartées du conseil municipal si elles venaient à se trouver ultérieurement dans un des cas visés par cet article, le Sénat a supprimé le mot *élu* et repris la rédaction de la loi de 1855 : « Ne peuvent être conseillers municipaux. » (Séance du Sénat du 1er mars 1884.)

Une autre conséquence de cette substitution, d'après M. Batbie, serait que le domestique élu conseiller municipal pourrait conserver son siège en renonçant à sa position de domestique.

Nous admettons cette solution; mais, du moment où la situation de domestique ne crée pas une inéligibilité mais une simple incompatibilité, il eût été préférable de ne la mentionner que dans l'article relatif aux incompatibilités.

Quelques mots maintenant sur chacune des catégories de personnes visées p r l'article 32.

153. — *Individus privés de leurs droits électoraux.* — La loi du 5 mai 1855 (art. 9) n'avait pas jugé nécessaire de déclarer que les individus privés de leurs droits électoraux ne pourraient

siéger. Elle avait considéré l'exclusion comme de droit. On aurait pu, en effet, se dispenser de la mentionner, car l'article 31, en déclarant que, pour être élu, il faut être *électeur* ou *citoyen,* exclut forcément les individus privés de la capacité électorale.

Les condamnations qui entraînent l'incapacité électorale sont énumérées dans le décret organique du 2 février 1852, modifié par l'article 22 de la loi du 30 novembre 1875, par les lois des 10 mars 1898, 24 janvier 1889 et 30 décembre 1903. Nous donnons, au surplus, le tableau alphabétique de ces incapacités.

Notons que les condamnations prononcées, même avec la suspension de la peine, par application de la loi du 26 mars 1891 (loi Bérenger), entraînent l'incapacité électorale. (Cons. d'Ét. 31 octobre 1896, Carmaux.)

Pour se renseigner sur la capacité électorale des citoyens, les maires pouvaient autrefois s'adresser sans frais à la sous-préfecture où sont centralisés les bulletins du *casier administratif électoral* institué par la circulaire ministérielle du 12 juillet 1875 et qui a reçu la consécration légale par la loi du 5 août 1899 (art. 5). Mais les indications de ce casier ne permettent plus aujourd'hui d'établir avec certitude si l'électeur antérieurement frappé d'incapacité a acquis la réhabilitation de droit par application de l'article 10 de la loi du 5 août 1899, modifiée par la loi du 11 juillet 1900.

En cas de doute, les maires devront donc demander des bulletins n° 2 du casier judiciaire et ces bulletins eux-mêmes devront être complétés par une mention portant : *réhabilitation de droit acquise* ou *sursis révoqué,* suivant la situation judiciaire de l'intéressé. Si le condamné est réintégré dans ses droits politiques, le bulletin n° 2 sera délivré soit en blanc soit avec la mention *néant.* Des instructions ont été données à cet égard par les ministres de la justice et de l'intérieur. (Circ. Intér. 4 mai 1905.)

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE DES PEINES emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de L'EXCLUSION sauf le cas de réhabilitation.	ARTICLES du décret organique du 2 févr. 1852 et autres textes qui prononcent l'exclusion.
Abus de confiance. (Code pén., art. 406 à 409.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.	Art. 15, § 5.
Arbre abattu, sachant qu'il appartient à autrui. (Code pénal, art. 445.)	Emprisonnement de 3 mois au moins.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 10.
Arbre mutilé, coupé ou écorcé, de manière à le faire périr, sachant qu'il appartient à autrui. (Code pénal, art. 446.)	*Idem*.	*Idem*. . . .	*Idem*.
Attaque publique contre la liberté des cultes, le principe de la propriété et les droits de la famille. (Loi du 11 août 1848, art. 3 [1].)	Quelle que soit la peine.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 6.
Attroupements (Délits prévus par la loi sur les). [Loi du 7 juin 1848.]	Emprisonnement de plus d'un mois	5 ans à dater de l'expir. de la peine.	Art. 16.
Clubs (Délits prévus par la loi sur les). [Loi du 28 juillet 1848 [2].]	*Idem*.	*Idem*. . . .	*Idem*.
Colportage d'écrits (Infractions à la loi sur le). [Loi du 27 juillet 1849 [3].]	*Idem*.	*Idem*. . . .	*Idem*.
Crimes suivis d'une condamnation à des peines afflictives et infamantes (travaux forcés, déportation, détention et réclusion), ou à des peines infamantes seulement (bannissement, dégradation civique). [Code pénal, art. 7 et 8.]	Quelle que soit la durée de la peine.	Perpétuelle.	Art. 15, § 1er.
Crimes suivis d'une condamnation à l'emprisonnement correctionnel, en vertu de l'article 463 du Code pénal.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 3.
Deniers publics soustraits par les dépositaires auxquels ils étaient confiés. (Code pénal, art. 169 à 171.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 5.
Désertion en temps de guerre [4].	Quelle que soit la peine.	*Idem*. . . .	L. du 15 juill. 1889, art. 73.
Destruction de registres, minutes, actes originaux de l'autorité publique, titres, billets, lettres de change, effets de commerce ou de banque, contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge. (Code pénal, art. 439.)	Emprisonnement de 3 mois au moins.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 10.
ÉLECTIONS. Bulletin ajouté, soustrait ou altéré par les personnes chargées, dans un scrutin, de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens.	Emprisonnement de plus de 3 mois.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 35.
ÉLECTIONS. Lecture des noms autres que ceux inscrits.	*Idem*.	*Idem*. . . .	*Idem*.
ÉLECTIONS. Inscription sur le bulletin d'autrui de noms autres que ceux qu'on était chargé d'y inscrire.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 36.

1. Abrogé par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse.
2. L'article 13 de la loi du 28 juillet 1848, qui a interdit les sociétés secrètes, reste seul en vigueur. (Loi du 30 juin 1881.)
3. La loi sur le colportage du 27 juillet 1849 a été remplacée par les articles 18 à 22 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse.
4. Cette cause d'incapacité qui résultait de l'article 73 de la loi du 15 juillet 1889 n'a pas été reproduite par la nouvelle loi militaire du 21 mars 1905.

	NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE DES PEINES emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de L'EXCLUSION sauf le cas de réhabilitation.	ARTICLES du décret organique du 2 févr. 1852 et autres textes qui prononcent l'exclusion.
ÉLECTIONS. (Suite.)	Collège électoral. (Irruption dans un collège électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'empêcher un choix.)	Emprisonnement de plus de 3 mois.	Perpétuelle.	Art. 15, § 7. Art. 42.
	Liste électorale. (Inscription obtenue sous de faux noms ou de fausses qualités, ou en dissimulant une incapacité prévue par la loi.)	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 31.
	Liste électorale. (Inscription réclamée et obtenue sur deux ou plusieurs listes.)	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 31.
	Opérations électorales retardées ou empêchées au moyen de voies de fait ou menaces par des électeurs. — Bureau outragé dans son ensemble ou dans l'un de ses membres par des électeurs pendant la réunion. — Scrutin violé.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 45.
	Opérations électorales troublées par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes. — Atteinte portée à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 41.
	Suffrages. — Deniers ou valeurs quelconques donnés, promis ou reçus sous la condition soit de donner ou de procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter. — Offre ou promesse faite ou acceptée, sous les mêmes conditions, d'emplois publics ou privés.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 38.
	Suffrages influencés, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi, ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune. — Abstention de voter déterminée par les mêmes moyens.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 39.
	Suffrages surpris ou détournés à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses. — Abstention de voter déterminée par les mêmes moyens.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 40.
	Urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés (Enlèvement de l').	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 46.
	Vote en vertu d'une inscription obtenue sous de faux noms ou de fausses qualités, ou en dissimulant une incapacité, ou en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 33.
	Vote multiple à l'aide d'une inscription multiple.	*Idem*.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 7. Art. 34.

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE DES PEINES emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de L'EXCLUSION sauf le cas de réhabilitation.	ARTICLES du décret organique du 2 févr. 1852 et autres textes qui prononcent l'exclusion.
Empoisonnement de chevaux ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, de bestiaux à cornes, de moutons, chèvres ou porcs, ou de poissons dans des étangs, viviers ou réservoirs. (Code pénal, art. 452.)	Emprisonnement de 3 mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 15, § 10.
Escroquerie. (Code pénal, art. 405.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 5.
Faillite déclarée, soit par les tribunaux français, soit par jugement rendu à l'étranger, mais exécutoire en France, si le condamné n'a pas été relevé de l'incapacité électorale par une disposition expresse du jugement qui a homologué le concordat et l'a déclaré excusable. (Loi du 4 mars 1889[1].)	»	L'exclusion cesse dix ans après la déclaration de la faillite.	Art. 15, § 17. (Modifié par les lois des 4 mars 1889 et 30 déc. 1903.)
Falsification de boissons et de substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues. — Vente ou mise en vente de ces denrées, sachant qu'elles sont falsifiées ou corrompues[2]. (Loi du 27 mars 1851, art. 1er, et Loi du 5 mai 1855.)	Emprisonnement de plus d'un mois. Emprisonnement de plus de 3 mois.	5 ans à partir de l'expir. de la peine. Perpétuelle.	Art. 16. (Modifié par la loi du 24 janv. 1889.) Art. 15, § 4. (Modifié par la loi du 24 janv. 1889.)
Falsification de denrées, boissons ou autres marchandises par des mixtures nuisibles à la santé[2]. (Loi du 27 mars 1851, art. 2.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 14. (Modifié par la loi du 24 janv. 1889.)
Greffe détruite. (Code pénal, art. 447.)	Emprisonnement de 3 mois au moins.	*Idem*. . . .	Art. 15, § 10.
Insoumission en temps de guerre[1].	Quelle que soit la peine.	*Idem*. . . .	L. 15 juillet 1889, art. 73.
Interdiction civile pour cause d'imbécillité, de démence ou de fureur. (Code civil, art. 489 et suivants.)	»	[4]	Art. 15, § 16.
Interdiction correctionnelle du droit de vote et d'élection. (Code pénal, art. 42, 86, 89, 91, 123. — Art. 3 et 6 de la loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse. — Art. 6 de la loi du 7 juillet 1874. — Loi du 30 mars 1902.)	»	[5]	Art. 15, § 2.
Jeu de hasard (Maison de). [Code pénal, art. 410.]	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.	Art. 15, § 11.

1. Voir plus loin, n° 154.
2. La loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles a modifié ces dispositions en les aggravant et abrogé l'article 423 du Code pénal et la loi du 27 mars 1851 auxquels se référaient le décret organique du 2 février 1852 et la loi du 24 janvier 1889. Toutefois, l'article 14 de la loi du 1er août 1905 porte : « Les incapacités électorales édictées par la loi du 24 janvier 1889 continueront à être appliquées comme conséquence des peines prononcées en vertu de la présente loi. »
3. Cette cause d'incapacité qui résultait de l'article 73 de la loi du 15 juillet 1889 n'a pas été reproduite par la nouvelle loi militaire du 21 mars 1905.
4. L'exclusion cesse à la levée judiciaire de l'interdiction. (Code civil, art. 512.)
5. La durée de l'exclusion est fixée par le jugement et court à dater de l'expiration de la peine.

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE DES PEINES emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de L'EXCLUSION sauf le cas de réhabilitation.	ARTICLES du décret organique du 2 févr. 1852 et autres textes qui prononcent l'exclusion.
Marchandises ou matières servant à la fabrication, gâtées volontairement. (Code pénal, art. 443.)	Emprisonnement de 3 mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 15, § 10.
Mendicité. (Code pénal, art. 274 à 279.)	Quelle que soit la peine.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 9.
Militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics.	Quelle que soit la durée de la peine.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 12.
Mœurs (Attentats aux). [Code pénal, art. 330 et 334.]	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 5.
Officiers ministériels (avoués, huissiers, greffiers, notaires) destitués en vertu de jugements ou de décisions judiciaires, lorsque le jugement ou arrêt de destitution mentionne expressément la déchéance des droits de vote et d'éligibilité [1].	»	*Idem.* . . .	Art. 15, § 8, et Loi du 10 mars 1898.
Outrage public *à la morale publique et religieuse* et aux bonnes mœurs. (Loi du 17 mai 1819, art. 8 [2].)	Quelle que soit la peine.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 6.
Outrage public envers un juré à raison de ses fonctions ou envers un témoin à raison de ses dépositions. (Loi du 25 mars 1822, art. 6.)	Emprisonnement de plus d'un mois.	5 ans à dater de l'expiration de la peine.	Art. 16.
Outrage et violence envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. (Code pénal, art. 222 à 230.)	*Idem.*	*Idem.* . . .	*Idem.*
Prêts sur gage ou nantissement (Maisons de) établies ou tenues sans autorisation légale. — Registre non tenu. (Code pénal, art. 411.)	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.	Art. 15, § 11.
Rébellion envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. (Code pénal, art. 209 à 221.)	Emprisonnement de plus d'un mois.	5 ans à dater de l'expiration de la peine.	Art. 16.
Récoltes (Dévastation de). [Code pén., art. 444.]	Emprisonnement de 3 mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 15, § 10.
RECRUTEMENT. Jeunes gens omis sur les tableaux de recensement par suite de fraudes ou manœuvres. (Lois des 21 mars 1832, art. 38; — 27 juillet 1872, art. 60; — 15 juillet 1889, art. 69; — 21 mars 1905, art. 79.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 13.
RECRUTEMENT. Jeunes gens appelés à faire partie du contingent de leur classe, qui se sont rendus impropres au service militaire, soit temporairement, soit d'une manière permanente, dans le but de se soustraire aux obligations imposées par la loi. — Complicité. (Lois	*Idem.*	*Idem.* . . .	*Idem.*

1. Il avait été jugé que les dispositions de la loi du 10 mars 1898 n'avaient pas d'effet rétroactif. (Cass. 2 mai 1900, *Revue générale d'administration*, 1900, t. III, p. 190; 27 mars 1901, *ibidem*, 1901, t. II, p. 433.) Mais la loi d'amnistie du 1er avril 1904 a relevé de l'incapacité électorale les officiers publics ou ministériels destitués antérieurement à la loi du 10 mars 1898. (Art. 3.)

2. Abrogé par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, sauf en ce qui concerne l'outrage aux bonnes mœurs.

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE DES PEINES emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de L'EXCLUSION sauf le cas de réhabilitation.	ARTICLES du décret organique du 2 févr. 1852 et autres textes qui prononcent l'exclusion.
RECRUTEMENT. (Suite.) des 21 mars 1832, art. 41; — 27 juillet 1872, art. 63; — 15 juillet 1889, art. 70; — 21 mars 1905, art. 80.)			
Substitution ou remplacement effectué, soit en contravention à la loi, soit au moyen de pièces fausses ou de manœuvres frauduleuses. — Complicité. (Loi du 21 mars 1832, art. 43.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.	Art. 15, § 13.
Médecins, chirurgiens ou officiers de santé qui, déjà désignés pour assister au conseil de révision ou dans la prévision de cette désignation, ont reçu des dons ou agréé des promesses pour être favorables aux jeunes gens qu'ils doivent examiner, ou qui ont reçu des dons pour une réforme justement prononcée. (Lois des 21 mars 1832, art. 45; — 27 juillet 1872, art. 66; — 15 juillet 1889, art. 71; — 21 mars 1905, art. 81.)	*Idem.*	*Idem.*	*Idem.* . . .
Service militaire à l'étranger pris par un Français majeur, sans autorisation du gouvernement.		L'exclusion dure jusqu'à ce que la qualité de Français ait été recouvrée.	Art. 12.
Tromperie sur le titre des matières d'or ou d'argent, sur la qualité d'une pierre fausse vendue pour fine, sur la nature de toutes marchandises [1]. (Code pénal, art. 423.)	Emprisonnement de 3 mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 15, § 4.
Tromperie par le vendeur ou l'acheteur sur la quantité des marchandises livrées [1]. (Loi du 27 mars 1851, art. 1er, no 3.)	Emprisonnement de plus d'un mois.	5 ans à partir de l'expir. de la peine.	Art. 16. (Modifié par la loi du 24 janv. 1889.)
	Emprisonnement de plus de 3 mois.	Perpétuelle.	Art. 15, § 4. (Modifié par la loi du 24 janv. 1889.)
Usure. (Lois du 3 septembre 1807 et du 19 décembre 1850.)	Quelle que soit la peine.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 5.
Vagabondage. (C. pén., art. 269 à 271.)	*Idem.*	*Idem.* . . .	Art. 15, § 9.
Vol. (Code pénal, art. 379, 388, 401.)	Emprisonn., quelle qu'en soit la durée.	*Idem.* . . .	Art. 15, § 3.

1. Voir la note 2 à la page 223.

154. — Il faut ajouter à ce tableau des incapacités électorales certaines inéligibilités résultant de décisions judiciaires.

Ainsi, le failli non réhabilité (à la condition de n'avoir pas été condamné pour banqueroute simple ou frauduleuse) peut être inscrit sur les listes électorales au bout de dix ans ; le failli qui a été relevé de l'incapacité électorale par le jugement qui a homologué son concordat et qui l'a déclaré excusable, est bien électeur ; mais ni l'un ni l'autre ne peuvent être nommés à aucune fonction élective et s'ils exercent une fonction de cette nature, ils sont réputés démissionnaires. (Lois des 4 mars 1889, art. 25, et 30 décembre 1903, art. 1er.)

Peu importe que le jugement de faillite ne soit pas mentionné, par application des lois des 5 avril 1889 et 15 juillet 1900 sur le bulletin n° 3 du casier judiciaire ; tant que la réhabilitation n'a pas été prononcée, le failli reste inéligible. (Cons. d'Ét. 17 décembre 1900, Corps.)

Il en est de même des débiteurs admis au bénéfice de la liquidation judiciaire tant qu'ils n'ont pas obtenu leur réhabilitation. (Loi du 4 mars 1889, art. 21 ; Cons. d'Ét. 30 novembre 1900, Paul.) — Voir n° 205 bis.

155. — L'inscription sur les listes électorales sera ordinairement la preuve de la jouissance des droits électoraux. Toutefois, ainsi que nous l'avons fait remarquer sous l'article 31 (n° 143), on ne pourrait prétendre qu'un candidat n'est pas éligible par cela seul qu'il n'est pas inscrit sur les listes électorales. La capacité électorale est indépendante de l'inscription.

D'un autre côté, l'inscription sur les listes ne fait pas obstacle à ce que l'on conteste la capacité électorale d'un individu qui y aurait été inscrit à tort, et celui-ci ne pourrait se prévaloir, pour établir son éligibilité, du jugement d'une commission électorale qui l'aurait maintenu ou inscrit malgré réclamation et prétendre qu'il y a chose jugée à cet égard[1]. (Cons.

1. Le Conseil d'État a nettement affirmé sa doctrine à cet égard, malgré un arrêt contraire de la cour de Nîmes, dans les circonstances suivantes : Saisi d'un recours contre l'élection d'un sieur X... dont on contestait la capacité électorale,

d'Ét. 16 mars 1877, Prades; 17 janvier 1879, Recoules-d'Aubrac; 26 décembre 1879, Veyras.)

156. — *Individus pourvus d'un conseil judiciaire.* — Cette disposition est empruntée à la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux qui l'a, pour la première fois, introduite dans notre législation électorale. Le Conseil d'État a eu l'occasion de l'appliquer (29 novembre 1890, Saint-Germain-en-Laye).

157. — *Individus dispensés de subvenir aux charges communales.* — Un électeur peut ne payer aucun impôt sans pour cela être dispensé de subvenir aux charges communales et par suite inéligible.

Ainsi, un électeur omis au rôle est parfaitement éligible. (Cons. d'Ét. 5 avril 1856, Saint-Hilaire.)

Il en est de même de l'individu dispensé par son âge de l'impôt des prestations (Cons. d'Ét. 26 mars 1855, Bourg-Charente);

D'un sapeur-pompier que le conseil municipal aurait, comme cela se pratique souvent, dispensé, à raison de son service, du même impôt (Cons. d'Ét. 20 décembre 1878, Cresseils);

D'un brigadier de douane exempté, *à ce titre,* tant de la contribution personnelle et mobilière que des charges locales. (Cons. d'Ét. 15 novembre 1871, Seignoste.)

Il doit *a fortiori* en être de même des petits contribuables

---

malgré son inscription sur la liste, le Conseil d'État avait sursis à statuer jusqu'à ce que l'élu eût fait juger par l'autorité judiciaire la question de savoir si une condamnation antérieure ne le rendait pas inéligible. La cour d'appel de Nîmes, saisie à la suite de ce renvoi, déclara, conformément aux conclusions de l'élu, que celui-ci était éligible par le motif qu'ayant été porté sur les listes en vertu d'une décision devenue définitive de la commission instituée par la loi du 7 juillet 1874, il y avait chose jugée sur ce point. Le Conseil d'État ne s'est pas incliné devant cet arrêt et il a définitivement annulé l'élection du candidat en déclarant que celui-ci ne s'était pas conformé à la décision d'avant-faire-droit qui l'avait renvoyé devant l'autorité judiciaire pour faire décider non la question de savoir s'il y avait chose jugée par la décision de la commission électorale, mais si la condamnation qu'il avait subie le plaçait ou non sous le coup de l'incapacité électorale (16 mars 1877, Prades).

qui, dans certaines villes à octroi, sont dispensés de la cote mobilière parce que le conseil municipal a été autorisé, conformément aux lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846, à prélever le montant de ces cotes sur les ressources de l'octroi. De même, les petits contribuables qui dans les chefs-lieux de département ou dans les villes de 5,000 habitants se trouvent dispensés de toute cote parce que le conseil municipal a, par application des lois des 13 juillet 1903, article 4, et 20 juillet 1904, article 4 (voir n° 432, note), déduit de la taxe locative d'habitation un minimum de loyer. Ce n'est pas, en effet, à raison de leur situation personnelle, mais en raison seulement du montant de leur loyer que l'exemption leur profite [1].

En un mot, ceux-là seuls sont inéligibles qui ont été dispensés d'impôt par décision spéciale du conseil municipal, à titre d'indigents, en vertu de l'article 18 de la loi du 21 avril 1832. (Cons. d'Ét. 9 mars 1889, Royère; 5 avril 1889, Hellemmes.)

158. — *Individus secourus par le bureau de bienfaisance.* — Cette catégorie d'inéligibles, bien que se rattachant à la précédente, ne se confond pas pourtant avec elle, car un individu peut être inscrit au rôle des contributions et néanmoins recevoir des secours du bureau de bienfaisance et par conséquent être inéligible. (Cons. d'Ét. 4 novembre 1881, Famechon.)

La Chambre des députés a, sur ce paragraphe, repoussé un amendement de M. de Hérédia qui tendait à restreindre l'inéligibilité au cas où le candidat reçoit *habituellement* ou d'une *manière permanente* les secours du bureau de bienfaisance. Le rapporteur a maintenu le texte de la commission en déclarant que, dans sa pensée, l'inéligibilité s'appliquait sans dis-

1. Une discussion s'est engagée à ce sujet à la Chambre des députés dans les séances des 2 et 5 juillet 1883. La théorie que nous exposons a été soutenue par M. de Hérédia. Le rapporteur paraît y être contraire; mais le paragraphe a été expliqué dans le sens que nous y attachons par M. Victor Plessier, dont les paroles, qui ont immédiatement précédé le vote, semblent avoir obtenu l'adhésion de la Chambre.

tinction aux individus qui figurent sur la liste des indigents secourus par le bureau de bienfaisance au moment de l'élection. « Il n'est pas question, ajoutait-il, de rechercher si, dans un temps plus ou moins lointain, on a été secouru : au moment des élections, oui ou non figure-t-on sur la liste ? Si vous n'êtes pas sur la liste, vous êtes éligible ; si vous y êtes, vous n'êtes pas éligible » ; et il en donne la raison : « L'homme qui est inscrit au bureau de bienfaisance n'a pas une indépendance suffisante au moment où le conseil municipal délibère sur les admissions. » (Séance du 5 juillet 1883.)

Même avec cette interprétation, on doit admettre que l'individu qui n'est pas inscrit sur la liste du bureau de bienfaisance, mais qui reçoit un secours exceptionnel à la suite d'une calamité, telle que des pertes subies pendant la guerre ou une inondation, est néanmoins éligible. (Cons. d'Ét. 15 février 1872, Bléneau ; 23 décembre 1884, Saint-Polycarpe.)

L'incapacité prévue par ce paragraphe a été appliquée par le Conseil d'État à un individu qui n'était porté sur la liste du bureau de bienfaisance que du chef de sa fille mineure (11 novembre 1881, Lacaune) ; par contre, il a déclaré éligibles ceux dont les parents âgés reçoivent des secours (1er juillet 1893, Beaupuy ; 16 juin 1893, Festes-Saint-André).

A l'époque où l'instruction primaire n'était pas gratuite pour tous, l'inscription des enfants sur les listes de la gratuité scolaire n'était pas considérée comme entraînant l'inéligibilité du père de famille. (Cons. d'Ét. 11 novembre 1881, Ouroux.)

Un arrêt du 7 décembre 1900 déclare que l'individu porté sur la liste de l'assistance médicale gratuite est inéligible. Le Conseil d'État s'est fondé sur ce que l'article 10 de la loi du 15 juillet 1893 déclare que dans les communes où il n'existe pas de bureau de bienfaisance (et c'était le cas), le bureau d'assistance médicale possède tous les droits et attributions qui appartiendraient à ce premier bureau. En fait, l'individu avait été secouru dans l'année par le service de l'assistance

médicale. Nous ferons à cet égard une réserve ; les secours médicaux sont, dans certaines communes au moins, accordés à des familles d'ouvriers qui ne peuvent être considérées comme indigentes et il est excessif de confondre la liste d'assistance médicale avec la liste du bureau de bienfaisance.

Le conseil de préfecture de la Haute-Marne a appliqué l'inégibilité à un mari dont la femme était entretenue comme indigente aux frais du département (sauf le concours de la commune) dans un asile d'aliénés (8 mars 1878, Savigny). Le Conseil d'État n'a pas jugé la question, mais il a décidé qu'un individu annuellement assisté sur des fonds départementaux était éligible (12 juin 1885, Caubous).

159. — *Domestiques exclusivement attachés à la personne.* — Cette cause d'exclusion, qui a été maintenue dans la loi de 1884 (elle figurait dans la loi du 5 mai 1855) malgré la demande de M. de Hérédia (Chambre des députés, séances des 3 et 5 juillet 1883) et de M. de Gavardie (séances du Sénat des 1er et 28 mars 1884), est uniquement fondée sur ce que les citoyens qu'elle vise, « engagés dans les liens particuliers, ayant accepté un service d'un ordre spécial qui les attache à une autre personne, peuvent très bien ne pas pouvoir disposer d'eux-mêmes à un moment donné et se trouver placés entre deux devoirs, le devoir civique qui les appelle au conseil municipal et le devoir de leur charge qui les appelle ailleurs » (séance du 5 juillet 1883).

Par cela même qu'il s'agit d'une disposition restrictive, ce paragraphe doit être interprété dans un sens très étroit. C'est de cette pensée que s'est toujours inspirée la jurisprudence du Conseil d'État. La loi de 1884 précise d'ailleurs, mieux que ne le faisait l'ancienne, ses intentions en n'excluant que les domestiques *exclusivement* attachés à la personne. Cette expression a été ajoutée par le Sénat (séance du 1er mars 1884).

Sous la réserve de cette observation, nous rappellerons les principales décisions de la jurisprudence :

160. — Elle ne considère pas comme domestique attaché à la personne : le jardinier concierge d'un château qui, d'ailleurs, est imposé à la contribution personnelle-mobilière (10 avril 1836, Estrées-Deniécourt); un maître jardinier ayant deux aides sous ses ordres (6 février 1885, Gavrus);

L'individu qui est logé gratuitement dans une propriété confiée à sa garde et qui est payé à la tâche ou à la journée pour tous les travaux qu'il exécute (2 novembre 1871, Bignicourt);

L'individu qui conduit et soigne accidentellement les chevaux d'un propriétaire pendant son séjour dans la commune (29 décembre 1871, Caranac), à la différence du cocher qui serait inéligible (6 février 1885, Gavrus);

La personne qui fournit ses services pour l'exploitation d'une ferme appartenant à sa belle-sœur et à ses neveux dont il est le subrogé-tuteur (17 décembre 1875, Argol);

Le contre-maître d'une ferme qui tient la comptabilité journalière d'un propriétaire (3 février 1882, Villers-en-Prayères);

La personne employée habituellement aux travaux du jardin et de la basse-cour dans une maison où elle n'est ni logée ni nourrie (31 janvier 1856, Wambez); le berger personnellement imposé au rôle des contributions directes (14 novembre 1884, Merval), et plus généralement, dirons-nous, les personnes attachées à l'exploitation d'un établissement agricole ou industriel.

A plus forte raison, sont éligibles les régisseurs de biens ruraux (13 décembre 1878, Saint-Pardoux; 17 février 1882, Cabanco; 1er décembre 1888, Belleu; 19 février 1897, Segonzac);

Les gardes particuliers et gardes-chasse (11 novembre 1881, Béhoust; 16 décembre 1881, Saint-Bonnot; 14 novembre 1884, Songieu; 19 février 1897, Segonzac).

A plus forte raison encore, le contrôleur d'un établissement

thermal appartenant à un particulier est-il éligible (4 avril 1872, Villecelle).

160 bis. — *Individus n'ayant pas satisfait à la loi militaire.* — La loi du 21 mars 1905, qui a astreint tous les Français à faire partie pendant deux ans de l'armée active, a introduit un nouveau cas d'inéligibilité. Aux termes de l'article 7, « nul ne peut être... investi de fonctions publiques *même électives,* s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la présente loi ». Les termes généraux de la loi s'appliquent aux fonctions de conseiller municipal.

161. — *Illettrés.* — *Idiots.* — *Ivrognes.* — Les causes d'incapacité que nous avons énumérées plus haut sont les seules que reconnaisse la loi. Ainsi on ne pourrait écarter un candidat sous le prétexte qu'il serait faible d'esprit ou imbécile (Cons. d'Ét. 9 décembre 1871, Mazères) ou qu'il aurait des habitudes d'intempérance (Cons. d'Ét. 8 novembre 1878, Savigny), à moins qu'il n'ait été déclaré déchu de ses droits électoraux par application de la loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse.

Lors de la seconde délibération à la Chambre des députés, M. Lenient avait proposé d'écarter les illettrés, mais cet amendement n'a pas été pris en considération (séance du 5 juillet 1883).

Art. 33.

Inéligibilités.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 10.
Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions : 1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ; et, dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé ; 2° Les commissaires et les agents de police ;	*Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :* 1° *De préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ;* 2° *De commissaires et d'agents de police ; ...* 4° *De ministres de divers cultes en exercice dans la commune.*

3° *Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée;*

4° Les juges de paix titulaires;

5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux;

6° Les instituteurs publics;

7° *Les employés de préfecture et de sous-préfecture;*

8° *Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, et les agents voyers;*

9° Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu [1];

10° Les agent salariés de la commune, *parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession.*

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 5.

Ne pourront être élus membres des conseils municipaux : 1° les juges de paix titulaires dans les cantons où ils exercent leurs fonctions; 2° les membres amovibles des tribunaux de première instance dans les communes de leur arrondissement.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 9.

Ne peuvent être conseillers municipaux :

1° *Les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune;*

2° *Les entrepreneurs de services communaux.....*

162. — Les personnes dénommées dans cet article ne peuvent être valablement élues dans le ressort où elles exercent leurs fonctions. Elles sont, à raison de leurs fonctions ou emplois, frappées d'une inéligibilité relative, c'est-à-dire qui ne s'étend qu'au ressort dans lequel elles exercent leurs fonctions. Ces personnes pourraient donc être valablement élues en dehors du ressort [2]. Par contre, elles ne pourraient revendiquer le bénéfice de l'élection même en renonçant à leur fonction ou emploi, comme peuvent le faire les personnes dont la

1. Aujourd'hui remplacé par l'article 40 de la loi du 9 décembre 1905 ainsi conçu : « Pendant huit années à partir de la promulgation de la présente loi, les ministres du culte seront inéligibles au conseil municipal dans les communes où ils exerceront leur ministère ecclésiastique. »

2. Sous la réserve des incompatibilités qui seront énumérées à l'article suivant.

situation est seulement incompatible avec l'exercice du mandat de conseiller.

La loi de 1884 a étendu dans une assez large mesure les inéligibilités résultant des lois anciennes. Elle a, de plus, transformé en inéligibilités certaines incompatibilités. Pour quelques-unes, sa volonté a été nettement exprimée, notamment en ce qui concerne les préfets et les ministres des cultes; mais pour d'autres, son intention ne ressort que du classement qu'elle a opéré, et, après les nombreux remaniements que cette classification a subis, on peut se demander si cette intention est bien réfléchie. On comprend que les préfets, les magistrats, les commissaires de police, les ministres des cultes soient déclarés inéligibles. On veut les mettre en dehors des luttes électorales; on craint l'abus qu'ils pourraient être tentés de faire de leur autorité; il ne suffirait donc pas de les mettre, après l'élection, en demeure d'opter; il faut qu'ils ne puissent se présenter.

Mais ceux, au contraire, que la loi écarte du conseil à raison de leur état de dépendance vis-à-vis de la commune, comme les comptables des deniers communaux, les entrepreneurs des services communaux, les agents salariés de la commune, pourquoi les déclarer inéligibles et ne pas leur permettre de conserver leur mandat électif en renonçant à leur emploi, à leur entreprise? Ils en avaient la faculté sous l'empire de la loi de 1855 et le Conseil d'État admettait qu'ils pouvaient donner valablement leur démission après l'élection, même après leur installation, même après une décision du conseil de préfecture annulant leur élection et tant que le Conseil d'État n'avait pas définitivement statué.

Leur situation aujourd'hui n'est plus la même : ils sont complètement assimilés aux fonctionnaires ayant autorité et, comme eux, inéligibles. (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Estables.)

Abordons maintenant l'examen de chacun des paragraphes de l'article.

163. — *Préfets, sous-préfets, etc.* — Les préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture et secrétaires généraux figuraient, dans la loi du 5 mai 1855, parmi les personnes exerçant des fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller municipal. L'article 34 (voir nos 186, 187 et 189) confirme sur ce point la législation antérieure[1]; l'article 33 les déclare de plus inéligibles dans le département ou l'arrondissement.

Mais nous ne croyons pas que cette disposition doive être étendue à un préfet ou à un sous-préfet en disponibilité.

164. — *Commissaires et agents de police.* — Même situation que pour les préfets et sous-préfets.

Les gardes particuliers ne peuvent être assimilés aux agents de police et sont éligibles. (Cons. d'Ét. 7 janvier 1876, Marrigues.) Par la même raison, le garde-rivière d'une association syndicale est éligible. (Cons. d'Ét. 16 avril 1875, Fye.)

Les gardes forestiers ne sont pas des agents de police, mais l'administration des finances, de qui relevait autrefois le service des forêts (on sait qu'il est aujourd'hui dans les attributions du ministère de l'agriculture), considérait que l'exercice du mandat municipal était absolument interdit aux gardes forestiers par l'article 4 du Code forestier, qui déclare que « les emplois de l'administration forestière sont incompatibles avec toutes autres fonctions, soit administratives, soit judiciaires », et peu importerait que le garde eût été élu dans une commune autre que celle où il exerce. Le Conseil d'État n'a pas eu à se prononcer sur la question et elle ne se présentera pas sans doute devant lui, car le garde élu conseiller serait invité par ses supérieurs hiérarchiques à donner sa démission[2].

---

1. Sauf en ce qui concerne les conseillers de préfecture qui ne figurent pas dans l'article 34 et qui seraient par conséquent éligibles en dehors du département. (Voir n° 189.)

2. Légalement, les agents des forêts sont éligibles au conseil municipal, puisque l'article 80 les déclare inéligibles aux fonctions de maire et d'adjoint, ce qui serait inutile s'ils ne pouvaient être conseillers municipaux.

165. — *Magistrats.* — La loi du 5 mai 1855 n'écartait les magistrats que des fonctions de maire et d'adjoint, mais leur laissait accès aux conseils municipaux. La loi du 14 avril 1871 apporta une première restriction à cette règle en déclarant inéligibles, dans leur ressort, les juges de paix titulaires et les membres amovibles des tribunaux de première instance. Le projet discuté en 1877 proposait d'étendre l'incompatibilité aux magistrats inamovibles des tribunaux de première instance, en se fondant sur les paroles mêmes du rapporteur de la loi du 14 avril 1871 [1]. La Chambre alla plus loin encore et assimila les magistrats d'appel aux magistrats de première instance.

C'est ce même système qui a prévalu dans la discussion de la loi actuelle. Sont donc inéligibles les présidents, conseillers, juges et membres du parquet des cours d'appel et des tribunaux.

Les juges suppléants rétribués créés près certains tribunaux, en 1900, sont également inéligibles. (Loi du 13 avril 1900, art. 25.)

Il n'y a d'exception que pour les juges suppléants non rétribués [2], auxquels l'instruction n'est pas confiée, et pour les greffiers [3].

166. — Sous l'empire de la loi du 5 mai 1855, qui écartait des fonctions de maire « les *membres* des cours et tribunaux », on décidait que cette expression comprenait les membres de

---

1. « La magistrature ne peut que gagner de la considération en se renfermant dans sa mission respective et que perdre la confiance de ses justiciables en descendant dans les luttes électorales. Les conseils municipaux seront assurément privés par cette mesure de lumières précieuses ; mais la perte qu'éprouverait l'administration sera plus que compensée par l'accroissement du respect accordé aux magistrats. » (Rapport de M. Batbie.)

2. La Chambre a repoussé, dans sa séance du 2 juillet 1883, une proposition de M. Cuneo d'Ornano tendant à étendre l'inéligibilité aux juges suppléants.

3. Ainsi décidé par la Chambre des députés, qui a, par deux fois, refusé de substituer à l'expression *magistrats des cours*... celle de *membres* des cours... afin de n'y pas comprendre les greffiers. (Séances du 10 février et du 2 juillet 1883. — Avis du Conseil d'État du 22 mars 1888, en ce qui concerne les greffiers de justice de paix.)

la Cour des comptes et de la Cour de cassation. La loi de 1884, qui ne parle que des magistrats des cours d'appel, laisse, par conséquent, en dehors les magistrats des Cours de cassation et des comptes.

L'incompatibilité ne s'étend pas davantage aux membres des tribunaux de commerce. La discussion de la loi du 21 mars 1831, dont le texte a été reproduit par les lois de 1855 et 1884, ne laisse aucun doute sur ce point. On avait, en effet, proposé de déclarer incompatibles les fonctions de président des tribunaux de commerce, mais cette proposition ne fut pas adoptée par la Chambre des députés. (*Moniteur* du 6 février 1831, p. 251.)

Il en est de même pour les présidents et membres des conseils de prud'hommes[1]. (Décis. Min. Just. 1838 et 1858.)

Antérieurement à la loi du 21 mars 1831, les huissiers étaient exclus des fonctions municipales. (Décis. 5 fructidor an V, 8 décembre 1828.) Mais dans l'état actuel de la législation, aucune incompatibilité n'existe plus entre ces fonctions. (Décis. Min. Just. 13 octobre 1876, *Bull. offic.*, 76, p. 213.) Les huissiers ne sont point, en effet, membres des cours ou tribunaux.

Quant aux notaires ou avoués, rien ne s'est jamais opposé à ce qu'ils fussent élus.

167. — *Juges de paix.* — L'inéligibilité écrite dans la loi du 14 avril 1871 est maintenue; les juges suppléants et les greffiers de justice de paix[2] restent éligibles.

Un conseiller municipal qui viendrait, postérieurement à son élection, à être nommé juge de paix, pourrait-il conserver son mandat de conseiller ou devrait-il donner sa démission? La jurisprudence de la chancellerie a varié sur cette question. On peut soutenir que la loi a voulu surtout empêcher un juge de

1. La loi sur les prud'hommes, discutée à la Chambre des députés, qui accorde sur le budget communal des vacations aux membres du conseil, ferait naître la question de savoir s'ils ne doivent pas être considérés comme inéligibles en qualité d'agents salariés de la commune. (Voir n° 182 *in fine*, note.)

2. Voir la note au n° 165.

paix d'user de son influence pour se faire élire dans son canton, mais que, comme elle n'a pas rangé les fonctions de juge de paix parmi celles dont l'exercice est incompatible avec le mandat de conseiller (art. 34), l'on ne doit pas déclarer d'office démissionnaire un conseiller qui se trouverait dans cette situation.

Cette théorie serait admissible si l'article 33, qui ne devrait, d'après son intitulé, parler que des inéligibilités, ne mentionnait des situations qui certainement sont incompatibles, telles que la situation d'entrepreneur d'un service communal et d'agent salarié de la commune. Si on admettait qu'un conseiller nommé juge de paix peut conserver son mandat, il faudrait admettre aussi qu'un conseiller devenu entrepreneur de service communal ou employé salarié de la commune peut également rester conseiller, ce qui nous paraît impossible. Nous sommes donc amené à penser qu'aucune des situations visées dans l'article 33 n'est compatible avec l'exercice du mandat de conseiller, et que quand l'article 36 dit qu'on peut déclarer démissionnaire « tout conseiller qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'*exclusion* ou d'*incompatibilité* prévus par la loi », il vise non seulement les causes d'incapacité prévues par l'article 32 et les causes d'*incompatibilité* prévues par l'article 34, mais encore les causes d'*inéligibilité* énoncées à l'article 33. (Décis. Int. 20 mars 1886, Dordogne.) Le Conseil d'État s'est, du reste, prononcé dans ce sens (17 juillet 1897, Lagrasse). — Voir n° 207.

168. — *Comptables de deniers communaux.* — Les inéligibilités précédentes ont pour but surtout de respecter la liberté des électeurs ; la loi ne veut pas que des fonctionnaires qui ont une autorité soient tentés d'en abuser pour se faire élire.

Les inéligibilités prévues par le paragraphe 5 de l'article 33 (de même que celle qui frappe les agents salariés de la commune) ont une autre cause. C'est parce que les comptables des deniers communaux, les entrepreneurs de services communaux et les agents salariés de la commune sont dans une sorte de

dépendance vis-à-vis du conseil municipal, que la loi les écarte de l'assemblée communale. Ce sont donc beaucoup plutôt des incompatibilités que des inéligibilités.

Les comptables de deniers communaux figuraient, dans l'énumération de l'article 9 de la loi du 5 mai 1855, parmi les personnes qui ne peuvent être conseillers municipaux.

Au premier rang des comptables municipaux, il faut placer le receveur municipal ou le percepteur chargé d'en remplir les fonctions; l'incompatibilité s'étendrait même au gérant provisoire de la recette municipale. (Cons. d'Ét. 16 août 1832, Torte-Ostalet.)

Mais elle n'atteint pas le trésorier-payeur général (Drôme, 1886), ni le receveur particulier (Cons. d'Ét. 11 juillet 1866, Sancerre), ou le percepteur des contributions directes qui n'est pas chargé de la recette municipale, bien qu'il perçoive les centimes additionnels communaux. (Cons. d'Ét. 17 septembre 1838, Orange.)

La question a été autrefois débattue de savoir si un fermier des droits d'octroi ou des droits de place était un comptable municipal. A notre avis, le fermier qui perçoit pour son compte et non pour le compte de la commune, n'est pas un comptable de revenus communaux dans le sens de la loi; la question est plus douteuse de savoir s'il doit être considéré comme entrepreneur d'un service communal; le Conseil d'État fait, à cet égard, une distinction entre les fermiers des droits d'octroi et les autres fermiers. (Voir n° 172.)

Mais les percepteurs des droits de place et les régisseurs d'octroi qui opèrent les recouvrements pour le compte de la commune sont évidemment des comptables communaux.

Une personne déclarée par le conseil de préfecture comptable occulte ne tombe pas sous le coup de l'incompatibilité prévue par ce paragraphe, si les faits à raison desquels cette déclaration est intervenue étaient spécialement désignés et ont pris fin au jour du vote. (Cons. d'Ét. 2 juillet 1875, Ansot.)

L'incompatibilité qui frappe le comptable ne s'étend pas à sa caution. (Par analogie, Cons. d'Ét. 16 juillet 1866, Napoléon-Vendée; 29 décembre 1888, Villefranche.)

169. — Les comptables des établissements qui ont une administration et une comptabilité distinctes de celle de la commune ne sont pas frappés par l'article 33. Ainsi jugé à l'égard des receveurs des bureaux de bienfaisance (Cons. d'Ét. 8 janvier 1836, Denombret); des receveurs ou économes d'hospices[1] (Cons. d'Ét. 8 mai 1841, La Ferté-Gaucher; 31 juillet 1843, Bourbourg; 10 août 1847, Saint-Gest; 12 janvier 1900, Saint-Riquier); des caissiers, sous-caissiers et secrétaires des caisses d'épargne et des caissiers des monts-de-piété, alors même que la commune garantirait leur gestion. (Cons. d'Ét. 19 juillet 1878, Vertus; 12 décembre 1884, Nogent-sur-Seine.)

Il en était de même des trésoriers de fabriques, alors même que ces fabriques étaient secourues par la commune. (Cons. d'Ét. 1er décembre 1888, Giez.)

Mais le principal d'un collège aux dépenses duquel la com-

---

1. Nous n'envisageons ici la question qu'au point de vue de l'application de l'article 33 de la loi municipale; mais l'instruction générale des finances du 20 juin 1859 (art. 1273), se plaçant à un autre point de vue, déclare que, par application du principe posé par les anciennes lois, « il y a incompatibilité entre deux emplois, lorsque le titulaire de l'un d'eux est chargé d'exercer ou de concourir à la surveillance médiate ou immédiate de la gestion du titulaire de l'autre emploi », les receveurs des communes et *des établissements de bienfaisance* ne peuvent cumuler avec leurs fonctions celles de maires, d'adjoints *ou de membres des conseils municipaux*. — Mais on peut objecter que les lois de la Révolution n'ont fait que poser un principe général dont les lois ultérieures ont déterminé l'application pour chaque cas particulier. Or, la loi municipale a réglé quelles sont les fonctions qui, à raison de la surveillance confiée aux conseils municipaux, sont incompatibles avec le mandat de conseiller municipal et elle n'a pas compris les fonctions de receveurs des établissements hospitaliers parmi ces fonctions. — Le Conseil d'État reconnaît expressément, dans son arrêt du 12 janvier 1900, que les prescriptions de l'instruction de 1859 ne peuvent servir de base à une demande d'annulation par la voie contentieuse; mais la Cour des comptes persiste à considérer les fonctions de receveur d'un établissement de bienfaisance communal comme incompatible avec le mandat de conseiller municipal. (Rapport présenté au Président de la République par la Cour des comptes pour l'exercice 1902, receveur des hospices de Dôle, *École des communes*, 1905, p. 10.)

mune pourvoit entièrement, qui s'est engagé à percevoir la rétribution payée par les élèves et à la verser dans la caissse municipale à des époques fixes, après en avoir tenu un registre exact, a été considéré avec raison comme comptable de revenus communaux. (Cass. 2 janvier 1837, Meaux.)

Au contraire, un directeur d'école préparatoire de médecine qui ne fait aucune perception pour la commune ne peut être assimilé à un comptable communal. (Cons. d'Ét. 23 mai 1861, Toulouse.)

A plus forte raison le locataire par bail d'un immeuble communal. (Cons. d'Ét. 8 mai 1841, Manosque.)

170. — *Entrepreneurs de services communaux.* — Les entrepreneurs de services communaux que la loi de 1884, de même que l'ancienne, écarte des conseils municipaux ne doivent pas être confondus avec les entrepreneurs de *travaux communaux* ou avec les *fermiers de biens ou de revenus communaux,* lesquels sont en principe éligibles.

Les entrepreneurs de services communaux, tels que les entrepreneurs de l'éclairage ou du balayage, sont ceux qui ont avec la ville des rapports constants d'intérêt, qui les placent sous la surveillance du conseil municipal. Mais l'adjudicataire d'un travail déterminé, si important qu'il soit, est un simple entrepreneur de *travaux communaux,* et si l'article 64 l'oblige à s'abstenir de prendre part aux délibérations du conseil qui l'intéressent, il ne le déclare pas inéligible.

Ainsi ont été déclarés inéligibles :

L'adjudicataire de la fourrière municipale (Cons. d'Ét. 7 novembre 1884, Duvivier);

L'adjudicataire du service du transport des personnes décédées (Cons. d'Ét. 21 novembre 1884, Verneuil; 15 janvier 1897, Davenescourt);

L'adjudicataire de l'éclairage public soit au pétrole (Cons. d'Ét. 18 mai 1889, Villenauxe), soit à l'électricité (Cons. d'Ét. 21 novembre 1900, Saulzoir);

L'adjudicataire des droits de pesage public (Cons. d'Ét. 18 juin 1889, Sauveterre; 3 mars 1893, Lacaune);

L'adjudicataire de l'enlèvement des boues (Cons. d'Ét. 1er décembre 1888, Pont-Scorff);

L'adjudicataire des travaux et fournitures de couverture, plomberie, ferronnerie, serrurerie, menuiserie et quincaillerie à exécuter dans les bâtiments communaux (Cons. d'Ét. 7 novembre 1884, Pantin; 4 mars 1893, Aurillac; 28 novembre 1896, La Montagne);

L'adjudicataire des travaux neufs et *d'entretien à exécuter sur les chemins vicinaux ordinaires*. (Cons. d'Ét. 30 janvier 1885, Jouy-sur-Eure; 13 février 1885, Saint-Pellerin; 16 décembre 1892, Courcelles-lès-Gisors.)

Il s'agit, dans tous ces cas, d'un véritable *service* municipal créant entre la commune et l'entrepreneur des rapports constants et quotidiens.

171. — Ont, au contraire, été déclarés éligibles, les travaux dont ils sont chargés n'entraînant pas cette dépendance et cette surveillance continues:

L'entrepreneur de la construction d'une église (Cons. d'Ét. 1er juin 1866, Morcenx);

L'entrepreneur de la construction d'un gymnase (Cons. d'Ét. 16 janvier 1885, Croix);

L'entrepreneur de la construction d'un mur de cimetière (Cons. d'Ét. 13 décembre 1878, Levresy);

L'entrepreneur de la construction d'un abreuvoir (C. d'Ét. 26 juillet 1878, Flesquières);

L'entrepreneur de la construction d'une maison d'école, d'une halle (Cons. d'Ét. 4 novembre 1881, Laruns);

L'adjudicataire d'un lot de travaux de dérivation de sources (Cons. d'Ét. 6 juin 1872, Paris);

L'entrepreneur de la construction d'*un* chemin vicinal (Cons., d'Ét. 7 août 1875, Lembras);

L'adjudicataire de la fourniture des taureaux à l'usage du

troupeau commun (Conseil d'État 16 décembre 1881, Atton);

L'adjudicataire de la coupe affouagère (Cons. d'Ét. 8 mai 1866, Foulnay; 13 décembre 1878, Bethmale; 30 janvier 1885, Mangienne);

L'adjudicataire de la fourniture du combustible nécessaire aux établissements communaux pendant un an. (Cons. d'Ét. 19 décembre 1884, Versailles.)

A plus forte raison, l'ouvrier qui fournit son travail pour un objet déterminé, l'industriel ou le commerçant qui fait une fourniture à la commune ne peut-il être regardé comme entrepreneur de service communal.

L'adjudicataire qui a traité avec le bureau de bienfaisance de la commune est éligible. (Cons. d'Ét. 16 janvier 1885, Croix.)

172. — A l'égard des fermiers de *biens* communaux, la question d'éligibilité n'était pas douteuse[1]; il est incontestable que le simple fermier d'un bien rural appartenant à la commune est éligible (Cons. d'Ét. 5 novembre 1875, Sancerre); mais elle était plus délicate à l'égard des fermiers de *revenus* communaux, tels que les fermiers des droits de place dans les halles, foires et marchés; les fermiers des droits de parcours et de glandée; le fermier de l'octroi municipal. Le Conseil d'État a décidé que les deux premiers étaient éligibles (3 juin 1881, Uzel; 27 avril 1877, Caldarello; 16 février 1887, Duperré), mais que le dernier, qui a des rapports de chaque jour avec la commune, est inéligible (13 juin 1862, Saint-Florent; 6 février 1885, Auterive).

Par suite de la même distinction ont été déclarés éligibles : Le concessionnaire qui a pris à bail d'une commune un terrain sur lequel il doit construire un abattoir qui, à la fin du bail,

1. La question de savoir si un cofermier des chasses dans les bois communaux est inéligible, a été soulevée mais non tranchée au Corps législatif à propos de la discussion de la loi municipale du 24 juillet 1867. Nous croyons qu'elle doit être résolue négativement (dans le sens de l'incompatibilité morale, Avis Min. Int. 1865).

deviendra la propriété de la commune, alors même qu'il serait autorisé à percevoir des taxes d'abatage (Cons. d'Ét. 17 juillet 1866, Mourmelon-le-Grand);

La personne qui a construit un établissement de bains et qui s'est engagée, moyennant subvention, à fournir des bains aux indigents (Cons. d'Ét. 15 mai 1885, Genonches);

Le fermier d'une glacière communale, bien qu'il se soit engagé à donner gratuitement la glace aux indigents et, à un prix déterminé, aux habitants de la ville (Cons. d'Ét. 10 mai 1889, Digne);

Le fermier d'une carrière de chaux appartenant à la commune (Cons. d'Ét. 14 février 1879, Soulanges).

173. — L'entrepreneur de services communaux dont le traité est expiré ou qui a résilié son marché est évidemment éligible[1]. (Cons. d'Ét. 20 décembre 1878, Meaux; 2 juillet 1875, Nègrepelisse.)

Mais celui qui a cédé son marché à un tiers, tout en restant responsable vis-à-vis de la ville, demeure inéligible (Cons. d'Ét. 9 décembre 1871, Mangin; 8 août 1882, Mennetou-sur-Cher; 24 avril 1885, Pomarez); il en est de même de celui qui a cédé à un tiers ou à une société, sans que la cession ait été acceptée, avant l'élection, par le conseil municipal, dont le consentement était exigé par le traité (Cons. d'Ét. 13 juillet 1877, Villefranche).

Doivent être considérés comme entrepreneurs d'un service municipal, non seulement l'individu qui a traité en son nom personnel, mais encore celui qui a traité au nom d'une société en nom collectif dont il est le gérant (Cons. d'Ét. 7 juin 1866, Dieppe; 10 juillet 1866, Valence) ou le fondateur (Cons. d'Ét.

---

1. Il en serait de même de l'adjudicataire qui a soumissionné un service municipal, mais dont les engagements n'ont été ni acceptés par la commune, ni approuvés par l'autorité préfectorale. (Cons. de préf. de Loir-et-Cher 26 janvier 1878, Blois.)

28 avril 1888, Misme), le directeur d'une société anonyme chargée d'un service municipal, tel que celui de l'éclairage (Cons. d'Ét. 3 décembre 1875, Bernay) et même les simples administrateurs chargés de la gestion des affaires de la société anonyme, bien qu'ils puissent se substituer un directeur, dont ils demeurent responsables (Cons. d'Ét. 4 mai 1883, Lorient).

Mais les personnes qui se sont portées garants ou cautions d'un entrepreneur de services municipaux ne sont pas atteintes par les dispositions prohibitives de la loi et sont éligibles. (Cons. d'Ét. 15 juin 1866, Bagnères-de-Luchon; 10 juillet 1866, Napoléon-Vendée; 29 décembre 1888, Villefranche.)

174. — Les entrepreneurs de services communaux élus conseillers municipaux pouvaient autrefois conserver leur mandat en résiliant postérieurement à l'élection leur marché. Ils ne le peuvent plus aujourd'hui par les raisons que nous avons exposées au début de nos observations sur cet article, puisque c'est leur élection même qui est viciée. (Voir n° 162.)

175. — *Instituteurs publics.* — L'ancienne législation, qui écartait des fonctions de maire et d'adjoint les instituteurs primaires communaux ou libres (L. 5 mai 1855, art. 5), ne les excluait pas expressément des fonctions de conseiller municipal; mais les instituteurs publics se trouvaient écartés des assemblées communales à titre d'*agents salariés;* leur traitement était, en effet, à la charge des communes.

Les nouvelles lois de l'instruction primaire auraient rendu très douteuse la question de savoir si les instituteurs publics doivent, aujourd'hui encore, être considérés comme des agents salariés de la commune. Mais comme il y a un intérêt évident à tenir les instituteurs à l'écart des luttes électorales, la commission de la Chambre des députés, sur l'observation qui en avait été faite dans la séance du 10 février 1883, a, dans le texte soumis en deuxième délibération, ajouté un paragraphe spécial déclarant inéligibles les instituteurs publics.

Quant aux instituteurs libres, ils restent, comme sous l'ancienne législation, éligibles. (Cons. d'Ét. 30 août 1861, Sous-Moulins).

L'inéligibilité est restreinte à la commune. Un instituteur pourrait donc être conseiller municipal dans une autre commune[1]. (Cons. d'Ét. 8 février 1889, Sainte-Colombe.)

Un instituteur qui n'a été définitivement admis à la retraite que postérieurement à la date des élections est inéligible. (Cons. d'Ét. 9 avril 1886, La Forêt-de-Tessé.)

Il en est de même d'un instituteur en congé par motifs de santé. (Cons. d'Ét. 9 août 1889, Troyes; 6 août 1897, Sarrance.)

176. — L'inéligibilité s'applique, suivant nous, à tous les directeurs, maîtres et adjoints des établissements d'enseignement primaire (même supérieur). Le Conseil d'État l'a reconnu en déclarant inéligible le directeur d'une école primaire supérieure (27 novembre 1896, Fournes). Il n'y aurait, à notre avis, d'exception à faire que pour les personnes chargées d'un enseignement spécial, telles que les professeurs de dessin qui pourraient revendiquer le bénéfice du paragraphe 10 de l'article 33, si leur emploi n'est pas exclusif de toute autre fonction ou profession. (Voir n° 185.)

Quant aux membres du personnel de l'enseignement secondaire, ils ont toujours été considérés comme éligibles, même lorsqu'ils sont attachés à des établissements entretenus ou subventionnés par les communes. (Voir n° 182.)

177. — *Employés de préfecture et de sous-préfecture.* — Les employés de préfecture et de sous-préfecture pouvaient,

---

1. Sur la question de savoir s'il pourrait être maire, voir article 80, n° 644. — Le ministre de l'instruction publique pourrait, d'ailleurs, obliger l'instituteur à donner sa démission de conseiller municipal en invoquant l'article 25 de la loi du 30 octobre 1886, qui interdit aux instituteurs les *fonctions administratives*.

sous l'empire de la loi du 5 mai 1855, être élus conseillers municipaux. Ils étaient seulement écartés des conseils généraux. (L. 10 août 1871, art. 10.) Désormais, ils seront inéligibles au conseil municipal dans le département ou l'arrondissement.

Mais il ne faut pas appliquer l'expression d'*employé de préfecture* à des fonctionnaires ou agents du département qui, bien que relevant de l'autorité du préfet et payés sur les fonds départementaux, restent éligibles. C'est ainsi que l'inspecteur des établissements de bienfaisance, payé sur le budget départemental, a été déclaré éligible (Cons. de préf. Seine-Inférieure 27 juin 1888, *Revue des établissements de bienfaisance,* 1890, p. 372); même décision pour l'archiviste départemental dont la nomination est soumise à certaines règles (Cons. d'Ét. 3 décembre 1892, Monteil) et pour l'archiviste de la commission départementale payé sur les fonds affectés aux frais généraux de la commission (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Pompignac).

178. — *Ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées chargés du service de la voirie; agents voyers.* — Ce paragraphe, qui ne figurait pas dans le texte soumis en première lecture à la Chambre, a été ajouté entre la première et la deuxième délibération[1].

La loi du 5 mai 1855 (art. 5) écartait seulement les ingénieurs et les conducteurs des fonctions de maire et d'adjoint. Mais, sous l'empire de cette loi, les ministres des travaux publics et de l'intérieur recommandaient aux ingénieurs et aux agents voyers de ne pas se présenter aux conseils municipaux, au moins sans l'autorisation de l'administration supérieure. (Circ. Trav. publ. 14 novembre 1875; Int. 20 novembre 1874.)

On se demandait même si, au point de vue légal, les agents voyers ne devaient pas être considérés comme des agents sala-

1. Lors de la discussion du projet de loi municipale, en 1877, M. de Gasté avait proposé d'établir cette inéligibilité, mais sa proposition avait été repoussée par le rapporteur à la Chambre (séance du 11 mai 1877).

riés de la commune, leur traitement étant payé sur des fonds d'origine en partie communale[1].

Sont seuls déclarés inéligibles, les ingénieurs et conducteurs chargés du service de la *voirie urbaine et vicinale*. Cette expression, introduite par le Sénat au cours de la deuxième délibération (le texte primitif portait : *chargés du service de la voirie*), a pour but de bien indiquer que l'inéligibilité ne frappe pas les ingénieurs et conducteurs du service ordinaire lorsqu'ils ne sont chargés que du service des routes nationales ou départementales. « Sont seuls déclarés inéligibles, dit le rapporteur dans la séance du 3 mars 1884, les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées qui exercent les fonctions d'agents voyers, c'est-à-dire ceux qui sont chargés du service de la voirie urbaine, des rues, qui sont la propriété même des villes ou des villages qu'elles traversent ou bien encore de la voirie vicinale comprenant les chemins de grande communication, les chemins d'intérêt commun, ou les chemins vicinaux ordinaires. »

L'inéligibilité ne s'étend qu'au ressort (Cons. d'Ét. 19 novembre 1892, Tulle); l'agent voyer en chef est donc inéligible dans toute l'étendue du département, mais les agents voyers d'arrondissement ou de canton ne sont inéligibles que dans l'étendue de la circonscription qui leur est confiée. L'administration conserve d'ailleurs le droit, si elle le juge de l'intérêt du service, d'interdire à ces agents de poser leur candidature, même dans les communes étrangères à leur ressort.

Quant aux cantonniers ou piqueurs qui ne sont que des cantonniers d'un grade plus élevé, ceux qui sont attachés aux chemins vicinaux ordinaires de la commune sont inéligibles comme

---

1. Bien qu'un arrêt du Conseil d'État du 3 septembre 1844 semble pouvoir être invoqué à l'appui de cette thèse, nous ne la croyons pas exacte. Les agents voyers sont payés sur les fonds des travaux, c'est-à-dire sur les ressources fournies à la fois par les départements et les communes et, de même que l'entrepreneur des travaux d'entretien des chemins vicinaux d'intérêt commun ou de grande communication ne peut être considéré comme entrepreneur d'un service municipal, de même, l'agent voyer, payé sur les mêmes fonds, ne doit pas être regardé comme agent salarié des communes comprises dans sa circonscription. (Voir n° 183.)

agents salariés de la commune ; mais ceux qui sont attachés aux chemins vicinaux de grande ou de moyenne communication, sont éligibles (Cons. d'Ét. 23 décembre 1884, Brieulles ; 9 janvier 1885, Ondefontaine); à plus forte raison en est-il de même des cantonniers attachés aux routes départementales ou nationales. (Cons. d'Ét. 3 juin 1881, Mansat.)

Ce cas d'incompatibilité ne s'étend point aux capitaines, lieutenants ou maîtres de port. (Décis. Min. Trav. publ. 10 octobre 1840; Min. Int. 30 novembre 1847; Cons. d'Ét. 18 mai 1877, commune d'Arzon.)

179. — *Ministres des cultes*[1]. — La loi de la séparation des Églises et de l'État (9 décembre 1905) aurait dû avoir pour conséquence d'abroger le 9° de l'article 33, car elle substitue à l'inéligibilité perpétuelle dont étaient frappés les ministres du culte une inéligibilité temporaire. Son article 40 est ainsi conçu : « Pendant huit années à partir de la promulgation de

1. La loi du 5 mai 1855 (art. 10) déclarait les fonctions de conseiller municipal *incompatibles* avec celles « de ministre des divers cultes en exercice dans la commune ». La loi du 5 avril 1884 (art. 33), précisant davantage, déclare *inéligibles* « les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ». Lors de la préparation de la loi de 1884, les ministres des cultes figuraient d'abord dans l'énumération de l'article 32, ce qui aurait entraîné leur inéligibilité absolue, mais ils ont été classés plus tard dans l'article 33, ce qui restreignait l'inéligibilité à la commune. Mais c'était une *inéligibilité* et non pas seulement une *incompatibilité* comme dans la loi de 1855.

Voici quelques décisions rendues pour l'application du 9° de l'article 33 et qui pourront encore être consultées avec fruit malgré les différences qu'entraînera la séparation des Églises et de l'État.

Un prêtre qui, sans être attaché à l'église paroissiale, seconde le desservant dans les fonctions ordinaires de son ministère, et reçoit même, à cet effet, une rétribution de la commune, doit être considéré comme en exercice dans la commune. (Cons. d'Ét. 14 juin 1847, Vallouise.)

Jugé au contraire qu'un chanoine d'un diocèse qui est en même temps aumônier d'une école nationale d'arts et métiers, n'est pas inéligible. (Cons. d'Ét. 23 juin 1849, Musard.)

Mais le curé qui, bien que suspendu de ses fonctions par décision épiscopale, et remplacé par un procuré, n'en reste pas moins curé titulaire de la paroisse et continue à toucher une partie du traitement alloué par l'État, demeure sous le coup de l'inéligibilité. (Cons. d'Ét. 20 mars 1871, Corbie.)

L'inéligibilité est toute personnelle ; elle ne saurait, par exemple, s'étendre au fils d'un pasteur protestant. (Cons. d'Ét. 2 juillet 1875, Negreplisse.)

REECE LIBRARY OF THE UNIVERSITY

la présente loi, les ministres du culte seront inéligibles au conseil municipal dans les communes où ils exerceront leur ministère ecclésiastique. »

La loi ayant été promulguée le 11 décembre 1905, c'est donc seulement à partir du 11 décembre 1913 (sauf les délais de promulgation) que les ministres du culte pourront être valablement élus conseillers municipaux dans les communes où ils exercent.

Jusqu'à ce moment ils sont inéligibles.

Au Sénat, lors de la discussion de la loi, on a demandé si, en prévision de la suppression d'un certain nombre de paroisses, un prêtre résidant dans une commune centrale était appelé à *évangéliser* les petites communes environnantes, ce prêtre serait inéligible dans ces petites communes. Le rapporteur a répondu que « si la commune n'est pas sous sa juridiction ce prêtre sera éligible; mais si elle est sous sa juridiction, il ne sera pas éligible » (séance du 5 décembre 1905).

Les membres des conseils de fabrique (aujourd'hui les membres des associations cultuelles) ne sont évidemment pas atteints par la disposition qui frappe les ministres des cultes, et sont parfaitement éligibles. (Cons. d'Ét. 19 avril 1838, Encausse; 2 juillet 1861, Barles.)

180. — *Agents salariés de la commune.* — La loi de 1855 classait les agents salariés de la commune parmi les incompatibilités. La loi nouvelle les déclare inéligibles; mais elle fait une exception pour les personnes « qui, étant fonctionnaires publics, ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession ».

Avant d'examiner la portée de cette exception, nous préciserons, d'après l'ancienne jurisprudence, ce qu'on doit entendre par *agent salarié.*

181. — Au premier rang des agents salariés de la commune

sont les secrétaires et employés de mairie payés sur le budget municipal. Sur ce point, pas de difficultés.

Un bibliothécaire-archiviste de la ville est également un agent salarié. (Cons. d'Ét. 3 mai 1844, Dieppe.)

L'individu qui reçoit une rémunération annuelle sur le budget pour sonner les cloches, est également un agent salarié. (Cons. d'Ét. 6 juin 1866, Lasse; 7 août 1872, Cretdeville.)

Mais c'est le traitement et non la fonction qui crée l'inéligibilité. Par conséquent, le secrétaire de mairie ou le sonneur de cloches qui exercerait gratuitement cet emploi, serait éligible. (Cons. d'Ét. 7 août 1875, La Cabanasse; 20 mai 1881, Dommarie; 8 février 1899, Bize.)

Un avis du ministre de l'intérieur inséré dans la *Revue générale d'administration* (1899, t. III, p. 34) porte qu'il en serait de même d'un garde champêtre non rétribué; l'incompatibilité serait, d'après cette décision, purement morale. Il nous semble cependant que cet agent pourrait être écarté du conseil municipal comme *agent de police,* en vertu de l'article 33, 2°.

Ne doivent pas être considérés comme agents salariés : les ouvriers ou artisans chargés soit d'un travail à la tâche (Cons. d'Ét. 2 novembre 1871, Bignicourt; 16 décembre 1881, Saint-Bonnot), soit, à forfait, d'un travail déterminé rentrant dans leur profession. Ainsi jugé à l'égard d'un horloger chargé, moyennant une allocation annuelle, de remonter l'horloge communale (Cons. d'Ét. 22 août 1844, Saint-Laurent-des-Eaux), et à l'égard d'un maréchal ferrant chargé, par abonnement, de l'entretien de la pompe à incendie. (Cons. d'Ét. 24 mars 1882, Chaucenne.)

Il a été de même décidé qu'un architecte chargé de diriger et de surveiller les travaux de construction d'une église était éligible, bien que ces travaux durassent depuis plusieurs années. (Cons. d'Ét. 29 juin 1847, Rive-de-Gier.)

Ces cas, que l'ancienne jurisprudence écartait déjà, sont au-

jourd'hui compris dans l'exception dont nous parlerons plus loin. (Voir n° 185.)

A plus forte raison, ne pourrait-on exclure comme agent salarié :

Un commerçant chez lequel s'approvisionne la commune [1] ;

Un sapeur-pompier qui reçoit une indemnité plus ou moins élevée pour son service (Cons. d'Ét. 20 mars 1885, Sainte-Colombe);

Ou le propriétaire qui donne à bail un immeuble à la commune et en perçoit le loyer (Cons. d'Ét. 2 juillet 1880, Saint-Maurice);

Ou l'ancien employé de la commune jouissant d'une pension de retraite prélevée sur les fonds municipaux (Cons. d'Ét. 6 décembre 1878, Meaux).

L'inéligibilité qui frappe l'agent salarié est personnelle. Elle ne saurait s'étendre au mari d'une femme qui reçoit un salaire de la commune (Cons. d'Ét. 26 décembre 1884, Gaillac-Toulza; 28 décembre 1896, Giry). Ainsi jugé à l'égard du mari d'une institutrice communale (Cons. d'Ét. 18 mai 1837, Dieppe; 22 juillet 1881, Cuzion) et d'une secrétaire de mairie (Cons. d'Ét. 6 août 1878, Pluguffan).

182. — Il ne faut pas confondre avec les agents salariés de la commune, les agents des établissements subventionnés par la commune, mais qui ont leur administration et leur budget distincts. L'inéligibilité n'atteint, en effet, que les agents payés directement sur le budget communal.

Sont donc éligibles :

Les médecins, pharmaciens, économes ou receveurs des hospices rétribués sur le budget de ces établissements, sans qu'il y

---

1. Dans la séance du 12 février 1883, M. Laroche-Joubert avait proposé à la Chambre des députés de déclarer inéligibles les fournisseurs *habituels* de la commune ; mais l'amendement a été repoussé, en raison des difficultés pratiques que son application aurait rencontrées dans les petites communes.

ait lieu de rechercher si ces établissements reçoivent ou non une subvention de la commune (Cons. d'Ét. 2 août 1866, Marseille; 22 novembre 1878, Quimper; 25 novembre 1881, Tarascon);

Les médecins des bureaux de bienfaisance rétribués sur les fonds de ces établissements (Cons. d'Ét. 25 oct. 1878, Lescun; 3 mars 1882, Auvillars; 17 mars 1882, Castelnau);

Les chantres ou sacristains payés autrefois sur le budget des fabriques (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Haillicourt; 13 mars 1885, Bray-sur-Somme); même si leur traitement figurait au budget de la commune sous le titre de subvention pour insuffisance de revenus ou sous toute autre dénomination. (Les communes ne peuvent plus aujourd'hui subventionner aucun culte.) Les chantres et sacristains relèvent de l'autorité paroissiale et ne peuvent être considérés comme agents salariés de la commune (Cons. d'Ét. 20 janvier 1893, Maslacq, *Revue générale d'administration,* 1893, t. I, p. 439);

Les trésoriers ou caissiers de caisses d'épargne, alors même que la commune serait garante des faits de gestion (Cons. d'Ét. 19 juillet 1878, Vertus; 22 novembre 1878, Quimper; 27 mai 1881, Le Mans; 12 décembre 1884, Nogent-sur-Seine);

Le caissier d'un théâtre ou le directeur d'un orphéon subventionnés. L'allocation portée au budget n'est pas inscrite au nom de ces agents, mais au nom des établissements auxquels ils sont attachés;

Les professeurs des collèges communaux ou des écoles préparatoires de médecine qui appartiennent à l'Université et sont nommés, non par le maire, mais par le ministre, alors même que tout ou partie des dépenses seraient supportées par la ville et même qu'elles figureraient au budget. (Cons. d'Ét. 28 mars 1866, Lille; 24 mai 1878, Bayeux; 28 novembre 1884, Bergerac.)

Mais le directeur d'une école municipale de dessin qui est, en même temps, professeur au collège, est inéligible. (Cons. d'Ét. 6 mars 1885, Brive.)

Doit être également considéré comme inéligible le professeur d'ostéologie et d'anatomie d'une école des beaux-arts, alors que

cette école n'est pas reconnue comme établissement public et se confond avec la commune qui paye les deux tiers de la dépense (le troisième tiers étant couvert par une subvention de l'État). Peu importe que la nomination du personnel enseignant appartienne au préfet et non au maire. (Avis Int. 22 novembre 1898, *Revue générale d'administration,* 1899, t. II, p. 326.)

Par la même raison, qu'il s'agit d'un établissement indépendant, on devrait décider que le secrétaire d'un conseil de prud'hommes nommé par le conseil est éligible, alors même que le décret d'institution aurait mis son traitement à la charge de la ville[1]. (Avis du Minist. de l'Int. avril 1880, Deux-Sèvres.)

183. — Les agents dont le service s'étend sur un groupe de communes et qui sont rémunérés par des fonds d'origine communale mais centralisés, ne sont pas considérés comme agents salariés d'une des communes. Ainsi jugé pour un médecin cantonal nommé par le préfet et chargé de soigner les indigents de toutes les communes du canton (Cons. d'Ét. 23 juillet 1856, Voulx); pour le garde forestier d'un syndicat de communes constitué en vertu de l'article 70 de la loi du 18 juillet 1837 (Cons. d'Ét. 3 juin 1881, Larrau); pour un agent commissionné par le préfet et chargé de la visite des fours et cheminées (Cons. d'Ét. 21 novembre 1884, Villotran); pour le cantonnier des chemins vicinaux nommé par le préfet et payé sur les ressources vicinales. (Cons. d'Ét. 29 décembre 1888, Champeaux.)

A plus forte raison, le garde-rivière rétribué non sur les fonds communaux, mais par les propriétaires riverains syndiqués, est-il éligible. (Cons. d'Ét. 16 avril 1875, Fye.)

---

1. Une proposition de loi sur les conseils de prud'hommes votée par la Chambre des députés et, avec modifications, par le Sénat, prévoit des « vacations pour les conseillers prud'hommes » et la « rétribution des secrétaires et secrétaires adjoints » à la charge des communes. Les secrétaires et secrétaires adjoints des conseils de prud'hommes devraient, à notre avis, lorsque cette loi sera promulguée, être écartés des conseils municipaux comme agents salariés de la commune, malgré le texte de l'avis que nous rapportons plus haut.

184. — Rappelons l'observation que nous avons placée en tête de cet article. (Voir n° 162.) La situation d'agent salarié constitue aujourd'hui une inéligibilité et non pas seulement une incompatibilité ; par conséquent, l'agent salarié ne pourrait conserver son mandat et voir valider son élection en renonçant, après le scrutin, à son emploi. (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Estables.)

185. — Nous arrivons à l'exception que la loi de 1884 introduit en faveur de certaines personnes qui, d'après la législation ancienne, devaient être considérées comme *agents salariés*.

Pour en comprendre la portée, il faut se reporter au projet déposé par le gouvernement en 1876 et au rapport de la commission sur ce projet. « Nous approuvons, disait M. Jules Ferry, la disposition nouvelle introduite dans l'article 7 du projet du gouvernement afin de tempérer les rigueurs de la jurisprudence qui tendait à considérer comme des agents salariés les médecins, notaires, avoués, avocats qui prêtent à la commune, moyennant les honoraires d'usage, le concours de leur profession indépendante. C'est ainsi que déjà les médecins de l'état civil, ceux des indigents, avaient été exclus des conseils municipaux. Le gouvernement estime avec raison que le recrutement des conseils municipaux n'a qu'à perdre à ces sévérités excessives et qu'il n'y a pas d'inconvénients à ce qu'un conseiller municipal puisse avoir des honoraires à régler avec la commune, puisque ce règlement se fera nécessairement, aux termes de la loi elle-même, hors de la présence des conseillers intéressés. »

Le texte proposé alors était celui-ci : « Ne sont pas considérés comme agents salariés de la commune les *médecins de l'état civil et des indigents* et en général tous ceux qui, exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'en raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession. »

Dans la séance de la Chambre des députés du 7 mai 1877,

M. Fréminet demanda et obtint que l'on supprimât la mention des médecins de l'état civil et des indigents et que l'on s'en tînt à la seconde partie du paragraphe qui déclare, d'une manière générale, éligibles les citoyens exerçant une profession indépendante. L'énumération avait le tort d'être incomplète, elle laissait notamment en dehors les médecins des dispensaires, les architectes, avoués, etc., et pouvait mener à une interprétation restrictive.

La commission de 1882 reprit le texte tel qu'il avait été adopté par la Chambre en 1877, mais dans les séances de la Chambre des 10 et 12 février 1883, une seconde modification y a été apportée dans l'intérêt des employés des postes et des télégraphes qui, en vertu des contrats passés entre la commune et l'État, reçoivent, pour le service télégraphique, des allocations sur le budget municipal.

Cette disposition, ainsi expliquée par les débats parlementaires, s'appliquera donc :

Aux vétérinaires chargés de l'inspection de l'abattoir (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Boulogne-sur-Seine ; 20 février 1885, Beauvais) ;

Aux médecins chargés de la constatation des naissances et des décès[1] ; de la médecine gratuite (Cons. d'Ét. 28 mars 1866, Champagne ; 7 août 1875, Billy-sur-Oise) ; du service de l'assistance médicale (Circ. Int. 18 mai 1894) ; aux médecins des dispensaires (Cons. d'Ét. 8 juillet 1881, Angers ; 14 novembre 1884, Angers) ; aux médecins chargés de l'inspection des écoles (15 juillet 1843, Bourges ; 14 septembre 1844, Issoudun) ;

Aux notaires, avocats et avoués qui prêtent leur ministère à la commune[2] ;

A l'architecte qui n'a pas le titre et les fonctions d'architecte

---

1. La jurisprudence du Conseil d'État les déclarait inéligibles (25 juin 1875, Buzançais ; 23 mars 1877, Laventie).

2. Le Conseil d'État ne considérait pas les avocats ou avoués qui prêtent leur ministère à la ville comme des agents salariés (27 juillet 1866, Cahors).

communal créant entre lui et la commune des rapports constants d'intérêt (Cons. d'Ét. 29 juin 1847, Rive-de-Gier);

A l'horloger chargé de remonter l'horloge communale (Cons. d'Ét. 5 décembre 1884, La Ferté-Alais);

Aux divers fonctionnaires du département ou de l'État qui peuvent recevoir une indemnité ou un supplément de traitement de la commune.

Ainsi jugé pour un facteur des télégraphes qui reçoit de la commune une indemnité de 100 fr.[1] (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Orthez); pour un professeur de faculté chargé d'un cours d'histoire dans une école municipale de dessin (Cons. d'Ét. 8 août 1885, Toulouse); mais le directeur d'une école municipale ne pourrait invoquer l'exception.

L'exception a même été appliquée par le Conseil d'État à un restaurateur chargé de la perception des recettes du port (7 novembre 1884, Port-Marly).

Mais pour que l'exception puisse être invoquée, il faut que le conseiller exerce une profession, une fonction en dehors du service communal, que la commune ne soit qu'un de ses clients; ainsi, le médecin d'une grande ville qui serait exclusivement chargé de l'état civil et à qui l'exercice de la clientèle serait interdit serait, à notre avis, inéligible.

Art. 34.

Incompatibilités.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 10.
Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :	*Les fonctions de conseillers municipaux sont incompatibles avec celles :*
1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ;	1° *De préfet, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ;*
2° De commissaire et d'agent de police ;	

1. Mais le gérant d'un bureau téléphonique, qui reçoit un traitement de la commune, est un agent salarié et par conséquent inéligible. (Cons. d'Ét. 26 mai 1905.)

3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies.

Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi.

2° De commissaires et d'agents de police.

186. — Cet article énumère les personnes dont les fonctions sont incompatibles, d'une manière absolue, avec le mandat de conseiller municipal. Ces mêmes personnes (préfets, sous-préfets, commissaires de police, etc.) figurent déjà dans l'article précédent parmi celles qui sont inéligibles dans leur ressort. En dehors de leur ressort, elles peuvent être élues ; mais, pour exercer le mandat que leur confère l'élection, elles devraient se démettre de leurs fonctions.

Par suite, si un conseiller municipal venait, au cours de son mandat, à être appelé à une des fonctions énumérées à l'article 34, il devrait être déclaré démissionnaire de son mandat, conformément à l'article 36. (Voir n° 206.)

Le texte voté par la Chambre ne contenait pas le dernier paragraphe qui a été ajouté par le Sénat. Il accorde au fonctionnaire élu conseiller municipal un délai de 10 jours à partir de la proclamation du scrutin [1] pour opter entre son mandat et ses fonctions ; à défaut d'option, il est réputé avoir opté pour la conservation de son emploi et son élection au conseil municipal devrait être annulée.

---

1. Pour le point de départ du délai lorsque l'élection est contestée, voir nos observations sous l'article 35, n° 191.

187. — Il est de principe que les incompatibilités antérieures à l'élection doivent être signalées au conseil de préfecture dans le délai que la loi impartit soit aux électeurs, soit au préfet, et que l'absence de protestation dans le délai légal couvre le vice de l'élection (voir art. 35, nos 199 et suiv.). La disposition finale de l'article 34 qui, à défaut d'option, déclare que le fonctionnaire est réputé avoir opté pour la conservation de son emploi et, par conséquent, avoir donné sa démission de conseiller municipal doit-elle entraîner une solution différente? Doit-on dire qu'un fonctionnaire élu conseiller municipal ne pourrait plus prétendre cumuler son emploi et son mandat électif en se fondant sur ce que son élection n'a pas été attaquée, attendu que, par le seul fait de l'expiration du délai de 10 jours qui lui est imparti, il est réputé *de droit* démissionnaire de son mandat et sans que cette démission ait besoin d'être prononcée? — Ou bien, faut-il admettre que le conseil de préfecture continue à être seul juge des questions d'incapacité et d'incompatibilité; que toute élection non attaquée dans le délai légal est, comme par le passé, définitive et que la seule modification consiste en ce que le conseiller qui entendra conserver son mandat électif n'aura plus, comme aujourd'hui, la faculté de se démettre de ses fonctions jusqu'au jour du jugement définitif de son élection[1] et que cette élection devra être annulée s'il ne s'est pas démis de ses fonctions dans les 10 jours?

La question nous paraît pouvoir être controversée. Les travaux préparatoires ne jettent aucune lumière sur ce point.

188. — Le texte adopté par la Chambre des députés rangeait les militaires dans l'énumération de l'article 34. Le Sénat les a écartés pour les transporter à l'article 31 et les classer par conséquent dans la catégorie des personnes incapables d'être élues. Le fait d'être militaire en activité de service constitue

1. Il pouvait autrefois donner sa démission même à la veille de la décision du Conseil d'État.

donc non seulement une incompatibilité, mais une inéligibilité absolue. (Voir nos 147 et suiv.)

189. — Nous renvoyons, pour les observations relatives à chacune des catégories de fonctionnaires énumérées à l'article 34, au commentaire de l'article 33. (Voir nos 163 et 164.)

Nous ferons remarquer seulement que les conseillers de préfecture, qui figuraient dans l'énumération de l'article 34 lorsque cet article a été soumis en première délibération à la Chambre, ne figurent plus dans le texte présenté et voté en seconde lecture. D'où il résulte qu'un conseiller de préfecture pourrait légalement être nommé conseiller municipal dans un département autre que celui où il exerce ses fonctions.

Art. 35.

Élections multiples. — Incompatibilités résultant de l'alliance ou de la parenté.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

Un délai de dix jours à partir de la proclamation du résultat du scrutin est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés.

Si dans ce délai le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 10.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 11.

Dans les communes de 500 âmes et au-dessus, les parents au degré

être simultanément membres du même conseil municipal.

L'article 49 est applicable aux cas prévus par le paragraphe précédent.

de père, de fils, de frère, et les alliés au même degré, ne peuvent être en même temps membres du conseil municipal.

Élections multiples.

190. — *Conseillers élus dans deux communes.* — Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux. Cette disposition se trouvait déjà dans loi du 5 mai 1855; mais cette dernière n'indiquait pas comment il devait être procédé au cas où un conseiller se trouvait élu dans plusieurs communes, soit simultanément, soit à des dates différentes. La jurisprudence administrative avait suppléé au silence de la loi : le préfet mettait l'intéressé en demeure d'opter et, à défaut d'option, il déterminait, par le tirage au sort, en conseil de préfecture, la commune à laquelle le conseiller devait appartenir.

La loi de 1884 adopte un autre système. Elle accorde à l'intéressé un délai de 10 jours pour faire connaître son option au préfet et, à défaut d'option, elle déclare que le conseiller fera partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

191. — Une déclaration expresse au préfet est nécessaire; l'assistance du conseiller élu au conseil municipal d'une des communes ne suffirait point pour indiquer son option (Cons. d'Ét. 26 janvier 1889, Neuvy-Saint-Sépulcre); pas plus qu'une lettre adressée par ce conseiller à l'un des conseils municipaux (Cons. d'Ét. 26 juillet 1889, Maignelay), ou au maire (18 décembre 1896, Saint-Félix).

Le point de départ du délai est la proclamation du dernier scrutin, même si l'une des élections est contestée[1].

1. Nous avons soutenu, dans nos précédentes éditions, l'opinion que ce délai, en cas de protestation contre une des élections, ne devait courir que du jour où l'élection est devenue définitive. Nous nous fondions par analogie sur la disposition de l'article 17 de la loi départementale du 10 août 1871 : « Le conseiller général élu dans plusieurs cantons est tenu de déclarer son option au président du conseil

Le conseiller élu n'a pas l'exercice provisoire des fonctions de conseiller municipal dans ces communes avant l'option. (Cons. d'Ét. 28 janvier 1889, Neuvy.) Il est réputé n'avoir jamais fait partie du conseil municipal pour lequel il n'opte pas. (Cons. d'Ét. 22 février 1889, Elliant.)

L'intéressé peut se pourvoir devant le conseil de préfecture, et en appel devant le Conseil d'État, contre l'arrêté préfectoral le déclarant démissionnaire. Cette contestation rentre dans le contentieux des élections; spécialement le pourvoi a un effet suspensif conformément à l'article 40 de la loi du 5 avril 1884. (Cons. d'Ét. 26 juillet 1889, Maignelay.)

La loi ne distingue pas entre les élections simultanées et les élections successives. Que les deux élections aient eu lieu le même jour ou qu'elles aient eu lieu à des dates différentes, que les deux communes soient situées dans le même département ou dans des départements différents; que l'une des élections ait eu lieu dans une commune sectionnée et l'autre au scrutin de liste, la règle sera la même : on devra, dans tous les cas, à défaut d'option, prendre pour base de décision le chiffre total des électeurs des deux communes.

---

général dans les 3 jours qui suivent l'ouverture de la session et, en *cas de contestation, à partir de la notification de la décision du Conseil d'État.* A défaut d'option dans ce délai, le conseil général détermine en séance publique, et par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra. »

C'est, d'ailleurs, dans ce sens qu'était conçue la rédaction primitive soumise à la Chambre des députés. L'article 35 contenait un troisième et dernier paragraphe qui, dans la pensée de la commission, s'appliquait à la fois au cas d'élections multiples et au cas de parenté et d'alliance. Ce paragraphe portait : « A défaut d'option dans les 10 jours de la date *où les élections sont devenues définitives,* la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49. » Ce paragraphe a été renvoyé à la commission à la suite d'observations assez confuses, mais qui ne portaient pas sur le point de départ du délai (séance du 2 juillet 1883). A la séance du 5 juillet, la commission a apporté une nouvelle rédaction disant seulement : « un délai de 10 jours est accordé... » Le Sénat a complété cette rédaction en ajoutant : « un délai de 10 jours *à partir de la proclamation du résultat du scrutin...* » Mais rien n'autorise à croire qu'en voulant préciser la pensée de la Chambre, il ait entendu apporter une restriction contraire aux principes généraux du droit.

La question a été tranchée depuis par le Conseil d'État; nous devons nous incliner.

192. — Comme il s'agit ici d'une simple interdiction de cumul et non d'une inéligibilité, une personne qui est déjà membre d'un conseil municipal peut valablement se présenter dans une autre commune, sauf à opter ensuite, et on ne pourrait pas arguer de nullité cette seconde élection en se fondant sur l'article 35 [1]. Nous nous demandons même si le conseil de préfecture ne devrait pas déclarer la protestation non recevable et laisser au préfet le soin de faire l'application de la loi, conformément aux articles 35 et 36. (Voir ce dernier article, n° 208.)

En tout cas, nous pensons que l'absence de protestation dans le délai légal ne couvrirait pas l'irrégularité de la situation et, à quelque époque que cette situation vînt à se révéler, il devrait être fait application du deuxième paragraphe de notre article. Seulement, comme le délai d'option court de plein droit et sans mise en demeure, l'intéressé n'aura pas la faculté d'option du moment où la seconde élection remontera à plus de 10 jours et il se trouvera, de droit, faire partie du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

193. — *Conseiller élu dans deux sections de la même commune.* — La loi ne s'explique pas sur ce cas qui offre, avec le précédent, une certaine analogie.

Dans les communes divisées en sections, un même candidat peut être élu simultanément dans plusieurs sections. Un conseiller élu primitivement par une section peut avoir intérêt, si une vacance se produit dans une autre section, à s'y présenter. Comment opérera-t-on dans ce cas ?

Il est évident que le conseiller élu dans plusieurs sections doit avoir la faculté d'opter [2]. Il faudra donc, puisqu'ici la loi n'impartit pas d'office de délai, le mettre en demeure de décla-

---

1. Un arrêt du Conseil d'État du 23 janvier 1837 (Toulouse) est contraire à cette théorie ; il déclare que l'option que le conseiller fait pour le second mandat ne valide pas l'élection, mais nous ne pensons pas que le Conseil d'État, s'il était appelé à se prononcer aujourd'hui, persiste dans son ancienne jurisprudence.

2. Nous écartons, nous l'avons dit plus haut, la solution qui consisterait à considérer la seconde élection comme nulle.

rer son option. Il sera naturel de lui assigner le délai de 10 jours prescrit pour le cas d'élection dans plusieurs communes.

Mais, à défaut d'option dans le délai, appliquera-t-on la jurisprudence ancienne qui s'en remettait au sort? décidera-t-on, par analogie avec le cas précédent, que le conseiller fait de droit partie de la section qui compte le moins d'électeurs? ou bien adoptera-t-on les règles tracées par l'article 49 et que le dernier paragraphe de l'article 35 étend au cas d'alliance? — Nous inclinons vers la première solution que la loi du 10 août 1871 a adoptée pour les conseils généraux et qui nous paraît la plus logique en cas d'élections simultanées. Ne comprenant pas les motifs qui ont amené le législateur à prendre pour base le nombre d'électeurs, nous hésitons à étendre cette disposition au delà de ses termes stricts. Quant à la troisième solution, qui détermine la préférence d'abord par la date de l'élection, elle aurait pour conséquence d'annihiler toujours, en cas d'élections successives, la seconde élection; mieux vaudrait alors déclarer qu'un conseiller municipal en fonctions ne peut pas se présenter dans une autre commune ou dans une autre section. Plutôt que d'accepter cette dernière solution, nous préférerions même voir décider que le conseiller qui se présente dans une autre commune ou dans une autre section est réputé se démettre de son premier mandat. (Voir n° 208.)

Le candidat élu dans deux sections, mais dont une des élections est attaquée, ne devrait être mis en demeure d'opter qu'après que ses pouvoirs ont été définitivement validés. L'annulation de l'une des élections rendrait l'option inutile et validerait l'autre. (Cons. d'Ét. 9 mars 1836, Montrejeau.)

194. — On s'est demandé si un conseiller pouvait, après avoir opté, revenir sur sa décision avant que le préfet en eût pris acte. Par analogie avec ce qui a lieu en cas de démission (le Conseil d'État reconnaissait qu'une démission pouvait être retirée tant qu'elle n'avait pas été acceptée, 6 juin 1873, Lam-

bert), le ministre de l'intérieur inclinait à considérer la nouvelle option comme valable (12 février 1875, Cher).

Parents et alliés.

195. — Pour empêcher que les fonctions de conseillers municipaux ne soient accaparées par les membres d'une même famille, la loi de 1884 reproduit les dispositions des lois anciennes[1] qui empêchent dans certains cas les ascendants et descendants, les frères et les alliés au même degré, de faire partie du même conseil municipal.

Mais les difficultés pratiques ont contraint le législateur à maintenir une exception pour celles même des communes où la règle offrirait le plus d'avantages. L'inconvénient que l'on veut éviter est surtout à craindre dans les petites communes; mais, comme dans ces petites communes le recrutement du conseil serait souvent impossible si on écartait les parents ou alliés au degré prohibé, on a dû n'appliquer, comme par le passé, la prohibition qu'aux communes de 501 habitants et au-dessus[2].

Le chiffre qui sert de base à l'application de cette disposition est le chiffre de la population *municipale* telle qu'elle est fixée par les recensements quinquennaux. (Cons. d'Ét. 31 janvier 1856, Louroux.) — Voir n° 38.

196. — Si, dans l'intervalle d'un renouvellement du conseil municipal, un nouveau dénombrement est publié qui fait passer la commune dans la catégorie des communes de plus de 500

1. Ces dispositions sont très anciennes. La loi du 5 fructidor an III, article 176, n'admettait pas la présence simultanée de l'ascendant et des descendants, des frères, de l'oncle et du neveu et de tous les parents au même degré.

La Chambre des députés a repoussé (séances des 10 février et 2 juillet 1883) des amendements tendant à restreindre l'incompatibilité aux parents, à l'exclusion des alliés.

2. Dans le projet discuté en 1877, on avait abaissé à 301 habitants le chiffre de population au-dessous duquel la prohibition cessait. (Chambre des députés, séance du 11 mai 1877.)

habitants, les parents ou alliés qui feraient partie du conseil pourraient-ils continuer à siéger? Bien qu'une décision ministérielle du 16 mars 1835 déclare que l'exclusion doit être immédiate, nous croyons qu'il faudrait étendre à ce cas le principe de l'arrêt du Conseil d'État du 9 janvier 1874, cité sous l'article 10, n° 39, et qui porte que les effets du nouveau dénombrement doivent être ajournés jusqu'à l'expiration du mandat du conseil. Le Conseil d'État s'est d'ailleurs prononcé dans ce sens, « considérant que la composition du conseil municipal doit demeurer légalement fixée d'après les résultats du recensement, jusqu'à l'expiration du mandat du conseil tant en ce qui concerne le nombre des membres qu'en *ce qui concerne l'application des dispositions de l'article 35 de la loi du 5 avril 1884* » (14 janvier 1898, Frouzins).

197. — Les parents et alliés qui ne peuvent, dans les communes d'une population supérieure à 500 habitants, faire partie du même conseil municipal sont les ascendants, les descendants, les frères et les alliés au même degré.

Par conséquent, ne peuvent siéger ensemble :

Le père et le fils;

Le grand-père et le petit-fils (Cons. d'Ét. 11 août 1849, Lefrançois);

Le beau-père et le gendre (Cons. d'Ét. 23 mars 1872, Eysines; 9 janvier 1885, Néoux);

Le grand-beau-père et le petit-gendre, autrement dit le petit-fils par alliance (Cons. d'Ét. 18 mai 1877, Rivière-Saint-Sauveur; 6 août 1878, Landernau; 2 mars 1889, Bussac);

Le parâtre et le beau-fils (Cons. d'Ét. 17 janvier 1879, Bagneux-la-Fosse; 10 juillet 1885, Bor-et-Bar);

Le père adoptif et le mari de la femme adoptée (Cass. 30 novembre 1842);

Deux frères;

Deux beaux-frères, alors même que la femme du premier ne serait que la sœur utérine ou la sœur consanguine de l'autre

(Cons. d'Ét. 3 juillet 1885, Campagnac; 2 août 1889, Neuvy-en-Sullias; 12 mars 1897, Couloutre);

Mais deux conseillers qui ont épousé les deux sœurs ne sont pas alliés dans le sens de la loi et sont par conséquent éligibles au même conseil municipal (Cons. d'Ét. 17 mars 1882, Quaix; 7 novembre 1884, Croix-de-Vie; 27 février 1885, La Capelle-Biron).

A plus forte raison peuvent siéger ensemble : deux cousins germains (Cons. d'Ét. 26 juillet 1878, Castanet); l'oncle et le neveu (Cons. d'Ét. 26 juin 1866, Mont-sur-Vent); deux conseillers dont l'un a épousé en secondes noces la belle-mère de l'autre (Cons. d'Ét. 19 novembre 1886, Mascara), ou la belle-fille de l'autre, c'est-à-dire la fille de la femme de l'autre candidat (Cons. d'Ét. 16 décembre 1892, La Chaise-Baudoin).

La parenté naturelle produit-elle les mêmes conséquences au point de vue de l'application de l'article 35 que la parenté légitime? C'est une question qu'il appartient à l'autorité judiciaire de résoudre.

198. — La loi de 1855 ne déterminait pas comment il devrait être procédé lorsque des parents ou alliés étaient élus membres du même conseil municipal; la jurisprudence avait appliqué par analogie les règles tracées pour l'ordre du tableau, c'est-à-dire que la préférence se déterminait d'abord par l'antériorité de l'élection; si les deux conseillers avaient été élus au même tour de scrutin, par le nombre de suffrages; à égalité de suffrages, par l'âge. Mais elle faisait une exception pour le cas où les deux conseillers avaient été élus le même jour par des sections différentes. Elle n'avait pas été jusqu'à donner, comme pour l'ordre du tableau, la préférence au nombre de suffrages. Considérant que les deux élus avaient un droit égal, elle décidait qu'il y avait lieu de recourir au tirage au sort[1]. (Cons. d'Ét. 20 décembre 1878, Revel.)

---

1. Il était procédé au tirage au sort par le conseil de préfecture.

Le dernier paragraphe de l'article 35[1] consacre sur ce point une innovation. Il dit que la préférence, en cas de parenté ou d'alliance, sera déterminée conformément à l'article 49. Or l'article 49 porte que l'ordre du tableau est déterminé, *même quand il y a des sections électorales :* 1° par la date la plus ancienne des nominations ; 2° entre les conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge. Il n'y aura, par conséquent, plus aucune distinction à faire entre les conseillers élus par la même assemblée électorale et ceux qui sont élus par des assemblées de sections[2]. (Voir n° 313.)

199. — Par qui seront appliquées ces règles, autrement dit, qui prononcera l'exclusion de celui des conseillers qui doit sortir du conseil ?

Si la parenté ou l'alliance existe au moment de l'élection (nous nous occuperons sous l'article 36, voir n° 209, du cas où l'alliance est postérieure), c'est le conseil de préfecture qui devra être saisi dans les formes tracées par les articles 37 et suivants.

Le bureau électoral commettrait un excès de pouvoirs s'il retranchait de la liste des élus, sous prétexte de parenté, des candidats qui ont réuni la majorité légale (Cons. d'Ét. 3 mars 1877, Lanneray ; 6 décembre 1878, Charras), ou s'il proclamait à leur place des candidats qui viennent après eux dans l'ordre des suffrages (Cons. d'Ét. 7 juin 1866, Manzangé ; 7 novembre 1884, Saint-Didier ; 30 janvier 1885, Beuste), ou s'il augmentait le nombre des conseillers à élire au second tour pour remplacer les alliés qu'il a indûment écartés (Cons. d'Ét. 8 novembre 1878, Ceillac). — Voir les n°s 97 et 122.

---

1. Ce paragraphe a été voté à la Chambre des députés (deuxième délibération) comme paragraphe additionnel à l'article 36. (Voir séance du 6 juillet 1883.)

2. Il ne faut tenir compte que des voix obtenues par l'élu dans la section qu'il est appelé à représenter. (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Lesparre.)

Le conseil de préfecture qui annule l'élection d'un des alliés ne peut, pas plus que le bureau électoral, lui substituer un autre candidat; le vide que l'annulation de l'élection laisse au conseil ne peut être comblé que par une nouvelle élection. (Cons. d'Ét. 29 juin 1866, Cuq-Toulza; 23 juillet 1875, Langon; 7 août 1875, Escot; 16 janvier 1885, Carnières; 1er mai 1885, Saint-Benoît.)

200. — Le conseil de préfecture n'est pas juge lui-même de toutes les questions que peuvent soulever ces réclamations. Il ne peut statuer que si la parenté ou l'alliance n'est pas contestée ou si elle est évidente et ressort du simple examen des actes de l'état civil (Cons. d'Ét. 14 juin 1866, Doulon); mais, si une question d'état sérieuse est soulevée, il doit surseoir à statuer, conformément à l'article 39, et renvoyer les parties devant les tribunaux pour faire juger préjudiciellement cette question d'état. (Voir n° 247.)

C'est ainsi que le conseil de préfecture ne saurait se prononcer sur la question de savoir si la parenté naturelle ou adoptive produit, au point de vue de l'application de notre article, les mêmes effets que la parenté légitime (Cons. d'Ét. 8 mai 1841, Issoire; 4 novembre 1881, Castifao); si l'alliance subsiste après le décès, avec ou sans enfants, de la femme qui établissait l'alliance (Cons. d'Ét. 7 novembre 1884, Mailly; 19 juin 1885, Bertignat; 21 avril 1898, Parly).

Sur cette question, la jurisprudence des tribunaux n'est pas uniforme. Cependant la plupart admettent que l'alliance subsiste même après le décès de la femme et la mort des enfants[1].

201. — La prohibition légale qui empêche deux parents ou alliés de siéger ensemble ne constitue pas une inéligibilité. Le

1. Cass. 7 novembre 1840, mai 1843; C. de Caen 14 août 1867; C. de Bordeaux 23 février 1881; Trib. de Vienne 1er avril 1881; de Lille 2 mars 1878; C. de Dijon 26 décembre 1888. — On peut encore citer deux jugements des tribunaux de Bourganeuf (1er février 1878) et de Doullens (11 mars 1881), rendus dans des espèces

Conseil d'État l'a toujours assimilée à une simple incompatibilité qui disparaît si un des parents ou alliés donne sa démission avant l'installation du conseil (27 mai 1847, Bantouzelle; 29 juin 1847, Ajaccio; 14 février 1845, Saint-Georges), ou vient à décéder (10 avril 1866, Le Thillot), ou voit son élection annulée. La démission, donnée postérieurement à l'installation, mais avant que le conseil de préfecture ait statué, suffit pour que le conseil doive valider l'élection de l'autre allié. (Cons. d'Ét. 2 août 1866, Augeac; 16 décembre 1881, Aschères-le-Marché[1]; 2 mars 1889, Bouteilles-Saint-Sébastien.)

En cas de pourvoi devant le Conseil d'État, la démission donnée postérieurement à l'arrêt du conseil de préfecture, mais avant la décision du Conseil d'État, suffirait également. En un mot, le juge doit prendre la situation telle qu'elle existe au moment où il statue et si l'incompatibilité n'existe plus alors, il ne peut que valider. (Cons. d'Ét. 25 mai 1889, Saint-Ignat; 16 juin 1897, La Forest.)

202. — L'irrégularité résultant de l'élection de deux parents ou alliés au même conseil municipal doit, comme toutes les autres causes d'incapacité, d'incompatibilité ou d'indignité, être relevée dans les délais que la loi accorde aux électeurs et au préfet pour saisir le conseil de préfecture. Elle est par conséquent couverte si les intéressés ont laissé expirer le délai, et le conseil de préfecture commettrait un excès de pouvoirs s'il se prononçait sur une réclamation tardive. (Cons. d'Ét. 22 mai 1861, Flers.) Le préfet, de son côté, commettrait un excès de

---

où il existait des enfants, et un jugement du tribunal de Vienne du 30 juin 1888 décidant que l'alliance subsiste malgré un second mariage. (*Revue générale d'administration*, 1888, t. III, p. 459.)

Les tribunaux de Chambéry (16 mars 1875) et de Périgueux (20 décembre 1879) ont, au contraire, jugé que le décès de la femme sans enfants faisait disparaître l'alliance.

1. Dans cette espèce, le conseil de préfecture avait cru devoir, malgré la démission d'un des alliés, annuler l'élection de l'autre, parce que tous deux avaient été installés et avaient pris part à l'élection du maire. Le Conseil d'État a réformé cette décision. — Même solution, le 27 mars 1885, Mesquer.

pouvoirs s'il prononçait la démission d'office d'un des alliés, alors que l'alliance existait au moment de l'élection. (V. n° 214.)

ART. 36.

Démission d'office prononcée par le préfet pour cause d'incapacité survenue postérieurement à l'élection.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles 38, 39 et 40 ci-après.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 12.

Tout conseiller municipal qui, par *une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas prévus par les articles 9, 10 et 11, est déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture.*

203. — Cet article autorise le préfet à déclarer démissionnaire tout conseiller municipal qui, *pour une cause survenue postérieurement à son élection,* se trouve dans un cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévu par la loi.

Il est emprunté à la loi du 5 mai 1855 (art. 12).

Pour en préciser la portée, il faut passer en revue les diverses causes d'exclusion ou d'incompatibilité prévues par les articles précédents.

204. — La première cause d'exclusion est prévue par l'article 31, qui déclare que les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ne sont pas éligibles. Par conséquent, les conseillers municipaux qui viendraient à être appelés au service actif militaire ou à reprendre du service comme officiers ou soldats, devraient être déclarés démission-

naires [1]. Mais cette disposition n'est pas applicable aux hommes de la réserve ou de l'armée territoriale qui sont appelés périodiquement à des exercices ou manœuvres d'une courte durée, bien que, pendant la durée de cet appel, ils soient considérés comme faisant partie de l'armée active et soumis aux lois militaires. (Voir nos 147 et suiv.)

205. — Viennent ensuite les incapacités visées par l'article 32. A cet égard, pas de doute non plus, l'ancienne législation permettait de les exclure. Pourront donc être déclarés démissionnaires :

1° Les individus privés, *par un jugement postérieur* [2] *à leur élection*, de la capacité électorale [3];

2° Ceux qui viendraient à être pourvus, postérieurement à leur élection, d'un conseil judiciaire ;

3° Ceux qui viendraient à être dispensés de subvenir aux charges communales ou à être secourus par les bureaux de bienfaisance ;

Ceux qui viendraient à se placer comme domestiques.

Mais l'électeur qui, sans perdre la capacité électorale, viendrait, par un changement de résidence, à cesser de remplir les conditions voulues pour être inscrit sur les listes électorales de la commune et même qui ne remplirait plus les conditions

---

1. La loi du 5 mai 1855 les visait expressément parmi ceux qui peuvent être déclarés démissionnaires.

2. Pour les individus privés de leurs droits électoraux par jugements antérieurs, voir plus loin (no 214).

3. La loi du 5 mai 1855 n'avait pas expressément reproduit les dispositions de la loi du 21 mars 1831 portant que tout membre d'un conseil municipal, dont les droits civiques auraient été suspendus, ou qui en aurait perdu la jouissance, cesserait d'en faire partie ; mais le rapporteur de la loi de 1855 avait déclaré que c'était uniquement parce que cette disposition avait été considérée comme de droit commun.

On devrait assimiler à un électeur privé par jugement postérieur à son élection, de ses droits civils, l'étranger qu'un jugement postérieur à son élection aurait rayé, à titre d'étranger, des listes électorales. L'incapacité, bien qu'antérieure à l'élection, n'a été judiciairement constatée qu'après (Décision du ministre de l'intérieur, 18 août 1883 ; 12 mars 1895, Gisors, *Revue générale d'administration*, 1895, t. III, p. 323).

exigées pour l'éligibilité au conseil municipal par suite de sa non-inscription au rôle des contributions directes (art. 31), ne pourrait être exclu du conseil, les conditions de l'éligibilité ne devant être remplies qu'au moment de l'élection. (Cons. d'Ét. 30 novembre 1832 ; Décis. Int. 6 mars 1890, 11 juin 1890.)

205 bis. — La loi du 4 mars 1889 déclare que le débiteur contre lequel a été prononcé un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire (voir n° 154) *est réputé démissionnaire* des fonctions électives qu'il exerce. On s'est demandé si, malgré les termes absolus de la loi, le conseiller se trouvait *ipso facto* exclu du conseil municipal et sans que le préfet eût à le déclarer démissionnaire par application de l'article 36 de la loi municipale. Le ministre de l'intérieur consulté a répondu qu'en présence des termes généraux de l'article 36, la démission devait être prononcée par le préfet, si la liquidation est postérieure à l'élection, de même que le conseil de préfecture devrait être appelé à statuer sur la validité de l'élection, si la cause d'exclusion était antérieure (20 décembre 1904, Seine-et-Oise, *Revue générale d'administration,* 1905, t. I, p. 203).

206. — L'article 36 place sur la même ligne les causes d'exclusion et les causes d'incompatibilité.

Les incompatibilités sont énumérées dans l'article 34, qui exclut les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture, les commissaires et agents de police et certains fonctionnaires des colonies. Un conseiller municipal nommé à l'une de ces fonctions devrait donc être déclaré démissionnaire de son mandat de conseiller. S'il voulait opter pour son mandat électif, par analogie avec les dispositions du dernier paragraphe de l'article 34, il semble qu'on devrait lui accorder, pour faire connaître son intention, un délai de 10 jours passé lequel il serait réputé avoir opté pour la conservation de ses fonctions. (Voir n° 186.)

d'exclusion et d'incompatibilité expressément prévues par la loi [1], déclarer un conseiller démissionnaire d'office. Ainsi, il ne pourrait exclure un conseiller sous prétexte qu'il ne jouit pas de la plénitude de ses facultés, ou qu'il a outragé le maire dans l'exercice de ses fonctions [2].

211. — Le préfet qui a prononcé une démission d'office pourrait-il rapporter son arrêté si le conseiller déclaré démissionnaire n'a pas encore été remplacé, et s'il renonce aux fonctions ou à l'emploi d'où résultait l'incompatibilité? Nous rencontrons, dans le sens de l'affirmative, une décision ministérielle du 4 novembre 1876; mais le Conseil d'État ayant depuis jugé qu'un arrêté qui accepte une démission de maire ne peut plus être rapporté et qu'il constitue un droit acquis pour les candidats qui briguent sa succession (7 août 1883, Urzy; voir n° 662), il faut, croyons-nous, reconnaître, par analogie, que l'arrêté préfectoral prononçant une démission d'office est définitif.

212. — Le préfet non seulement *peut* mais *doit* déclarer démissionnaire le conseiller municipal qui se trouve dans le cas prévu par l'article 36; s'il ne le faisait pas, la participation de ce conseiller, qui n'a plus qualité pour siéger, serait de nature à entraîner l'annulation des délibérations du conseil. (Cons. d'Ét. 17 juillet 1897, Lagrasse.)

213. — La décision préfectorale portant démission d'office doit être expresse (Cons. d'Ét. 10 juin 1891, Lautriac) et être notifiée à l'intéressé, qui a un délai de 10 jours pour la déférer au conseil de préfecture.

---

1. Nous parlerons, sous l'article 60 (nos 404 et suiv.), d'une autre cause légale d'exclusion (absence à trois convocations successives), qui autorise également la démission d'office.

2. On ne s'expliquerait pas qu'il soit intervenu une décision ministérielle sur une question aussi évidente, si on ne se rappelait que la loi du 28 pluviôse an VIII donnait aux préfets le pouvoir de suspendre les membres des conseils municipaux.

L'intéressé ne pourrait pas déférer directement l'arrêté préfectoral au Conseil d'État (Cons. d'Ét. 22 décembre 1869, Courcelle); mais il peut en appeler au Conseil d'État de la décision du conseil de préfecture dans le délai d'un mois et dans les formes tracées par les articles 38, 39 et 40.

Le conseil de préfecture, juge contentieux des décisions préfectorales en cette matière, ne peut statuer *de plano* et il commettrait un excès de pouvoirs en annulant une élection ou en prononçant une exclusion pour une cause postérieure à l'élection. (Cons. d'Ét. 23 mars 1850, Fémy; 1er juin 1866, Leuy.)

214. — Le droit du préfet de déclarer d'office un conseiller municipal démissionnaire est restreint aux causes d'exclusion ou d'incompatibilité *postérieures* à l'élection, et le préfet commettrait un excès de pouvoirs s'il prononçait une exclusion basée sur une cause antérieure.

Lorsque le motif d'exclusion est *antérieur* à l'élection, c'est au conseil de préfecture, par voie de protestation contre l'élection et dans les délais fixés par la loi, que l'exclusion doit être demandée par les intéressés, et l'absence de protestation dans le délai couvre le vice de l'élection.

Cela n'a jamais fait de doute en ce qui concerne les incompatibilités résultant de fonctions ou de parenté. (Cons. d'Ét. 1er juillet 1839, Wallers.) A l'égard des individus privés de leurs droits civils et politiques par jugement et des étrangers, des hésitations se sont produites dans la jurisprudence. On admettait à l'origine que ces incapacités devaient être considérées comme d'ordre public et qu'elles ne pouvaient être couvertes par le silence des électeurs[1]. Mais on a dû plus tard reconnaître que cette solution, si bonne qu'elle fût en principe, manquait de base légale, le préfet ne pouvant, d'après les termes formels de la loi, prononcer d'exclusion que pour des

---

1. Dans ce sens, circulaire du 20 mai 1846 (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1846, p. 149, note 2).

causes postérieures à l'élection, et le conseil de préfecture ne pouvant statuer que s'il est saisi dans le délai légal.

La loi de 1884 reproduisant ces deux règles, on doit aujourd'hui encore décider que le préfet ne peut agir, en vertu de l'article 36, du moment où la cause d'indignité, d'exclusion ou d'incapacité est antérieure à l'élection. Le Conseil d'État s'est formellement prononcé dans ce sens et il a annulé un arrêté du préfet déclarant d'office démissionnaire un failli, dont la faillite était antérieure à l'élection, mais qui n'avait été rayé que postérieurement des listes électorales (23 avril 1898, Cette).

Voir toutefois ce que nous avons dit plus haut : à l'égard des élections doubles, sous l'article 35, n° 192 ; à l'égard des fonctionnaires élus conseillers municipaux, sous l'article 34, n° 187, et à l'égard des incapables dont l'incapacité, bien qu'antérieure à l'élection, est constatée judiciairement par une décision postérieure, sous l'article 36 (n° 205, note).

Art. 37.

Réclamations contre les opérations électorales. — Introduction et instruction des demandes.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Tout électeur et *tout éligible* a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales *de la commune.*

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture. *Elles sont immédiatement adressées au préfet et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture.*

Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 45.

Tout électeur a le droit d'arguer de nullité les opérations de l'assemblée dont il fait partie.

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon elles doivent être, à peine de nullité, déposées au secrétariat de la mairie, dans le délai de cinq jours, à dater du jour de l'élection. Elles sont immédiatement adressées au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet; elles peuvent aussi être directement déposées à la préfecture, ou à la sous-préfecture, dans le même délai de cinq jours.

prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture.

Dans l'un et l'autre cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation, par la voie administrative, aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture, et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales.

Il est donné récépissé soit des réclamations, soit des défenses.

ART. 46.

Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinze jours, à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture.

215. — Les articles 37 à 40 traitent des réclamations formées contre l'élection des conseillers municipaux.

La loi maintient le jugement de ces réclamations aux conseils de préfecture en première instance, au Conseil d'État en appel, sauf à ces tribunaux administratifs à renvoyer préjudiciellement aux tribunaux civils le jugement des questions d'état.

La loi de 1884, tout en confirmant les règles anciennes pour l'introduction et le jugement des instances, apporte à la procédure quelques modifications destinées à en accélérer la marche. Nous ferons ressortir ces modifications au cours des observations qui vont suivre.

Nous noterons également les innovations introduites dans la procédure par la loi du 22 juillet 1889.

Protestations des électeurs et des candidats.

216. — D'après le premier paragraphe de l'article 45 de la loi du 5 mai 1855, *tout électeur* pouvait arguer de nullité les opérations de l'*assemblée dont il fait partie.* Le texte nouveau

porte : « Tout électeur[1] *et tout éligible* a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales *de la commune.* » Par conséquent, le droit de réclamation dans les communes divisées en sections électorales n'est plus restreint, comme il l'était autrefois, aux électeurs inscrits dans la section ; il appartient à tous les électeurs de la commune[2]. (Cons. d'Ét. 29 juin 1889, Idaux-Mendy ; 6 août 1897, Vodable.)

Il appartient de plus aux éligibles qui ne sont pas électeurs, c'est-à-dire, aux termes de l'article 31, aux citoyens âgés de plus de 25 ans qui sont inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou qui justifient qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier.

217. — Dans quelle forme doivent être déposées les protestations ?

Elles peuvent tout d'abord être insérées au procès-verbal des opérations électorales, soit que le bureau ait, sur la demande du réclamant, transcrit sa protestation sur le procès-verbal même, soit que le réclamant l'ait libellée sur une feuille détachée et remise au bureau qui a le devoir de la mentionner et de l'annexer au procès-verbal.

Si le bureau insère au procès-verbal la protestation sous la dictée du réclamant, celui-ci n'a pas besoin de la signer. Mais si la protestation est simplement annexée, elle doit être signée du réclamant. (Cons. d'Ét. 24 juillet 1885, Vouneuil-sous-Biard, *Revue générale d'administration,* 1885, t. III,

---

1. Par électeur, le Conseil d'État entend électeur inscrit. Ainsi il a écarté, par décision du 24 juin 1881 (Nassandres), une protestation déposée par un électeur non inscrit, bien que celui-ci soutînt que son inscription avait été indûment refusée. — Par contre, un électeur, fût-il membre du bureau électoral, a le droit d'attaquer les élections (22 mars, Lanhouarneau).

2. Le Conseil d'État n'admettait les électeurs inscrits dans une section à réclamer contre les élections de l'autre section, que dans le cas où l'on invoquait l'irrégularité du sectionnement et de la répartition des conseillers entre les sections. Ainsi les électeurs de la section B pouvaient réclamer contre l'élection des conseillers de la section A, en se fondant sur ce qu'il avait été attribué à cette section un conseiller en trop au détriment de leur propre section (13 décembre 1878, Noyers-Thélonne).

p. 296.) Elle doit de plus être motivée. Une protestation qui demanderait la nullité des élections sans indiquer aucun grief, serait non recevable. (Cons. d'Ét. 20 février 1885, Saint-Romain-la-Motte.)

218. — Si la protestation n'est pas insérée ou annexée au procès-verbal, elle doit, à peine de nullité, être déposée soit à la mairie, soit à la sous-préfecture, soit à la préfecture dans les 5 jours qui suivent le jour de l'élection.

Pour le calcul du délai, il ne faut pas compter le jour même de l'élection; ainsi lorsque l'élection a eu lieu le 1er, le dépôt peut être valablement fait le 2, le 3, le 4, le 5 et même le 6. (Cons. d'Ét. 23 juillet 1838, Corbigny; 14 juillet 1876, Cléder; 24 avril 1885, Bragny-sur-Saône.) Mais la protestation déposée le 7 serait non recevable, le délai de 5 jours n'étant pas un délai *franc* qui laisse en dehors à la fois le jour de l'élection et celui du dépôt. (Cons. d'Ét. 27 mai 1857, Saint-Laurent-d'Olt; 3 mars 1882, Montagnol.)

Le délai n'est pas prolongé lorsque le dernier jour est un jour férié[1]. (Cons. d'Ét. 16 janvier 1885, Franquevielle, *Revue générale d'administration,* 1885, t. I, p. 318.)

219. — Il ne suffirait pas que la protestation ait été *envoyée* le 6, il faut qu'elle soit parvenue, ce jour-là même, soit à la mairie, soit à la sous-préfecture, soit à la préfecture. Le Conseil d'État a toujours déclaré non recevables les protestations parvenues le lendemain, bien que l'on justifiât, par récépissés de la poste, qu'elles avaient été expédiées le dernier jour du délai. (Cons. d'Ét. 13 décembre 1878, Le Château; 1er juillet

---

1. La jurisprudence sera-t-elle maintenue en présence de la loi du 13 avril 1895 qui a ajouté à l'article 1033 du Code de procédure civile un paragraphe ainsi conçu : « Toutes les fois que le dernier jour d'un délai quelconque de procédure, franc ou non, est un jour férié, ce délai sera prorogé jusqu'au lendemain » ? Le délai de 5 jours est-il un délai de procédure ? Pour le délai d'appel au Conseil d'État on applique le principe consacré par la loi de 1895. (Voir n° 258.)

1881, Marcilly-sur-Seine; 23 décembre 1881, Vrigny-aux-Bois; 17 mai 1889, Piano; 19 mai 1893, La Châtre.)

Une protestation enregistrée le lendemain du délai, mais déposée en temps utile dans la boîte aux lettres de la préfecture a même été déclarée non recevable. (Cons. d'Ét. 30 novembre 1889, Champigneulles.)

Mais si le retard provenait de la faute du maire qui aurait refusé de recevoir la protestation, la déchéance ne serait pas encourue. (Cons. d'Ét. 24 mars 1881, Ventiseri.)

La date de réception se justifie ordinairement par le timbre d'enregistrement de la sous-préfecture ou de la préfecture, mais elle peut être établie de toute autre manière.

220. — Le délai court du jour de l'élection; mais si le dépouillement et la clôture du procès-verbal n'avaient eu lieu que le lendemain ou seulement dans la nuit (passé minuit), le délai ne courrait que du lendemain, car l'élection n'a été complète et définitive que ce jour-là. (Cons. d'Ét. 10 avril 1866, Vallabrègues; 25 novembre 1881, Saint-Laurent-du-Médoc[1]; 22 février 1889, Pontcharra.)

Si la proclamation des candidats a lieu par le conseil de préfecture, le délai ne court que de cette proclamation. (Cons. d'Ét. 6 février 1885, Bologna.) Si la proclamation n'a pas été connue dans la commune, le délai ne court que du jour de l'affichage des résultats du scrutin. (Cons. d'Ét. 29 octobre 1898, Monticello, *Revue générale d'administration*, 1898, t. III, p. 424.) C'est un des cas où le défaut d'affichage, qui ordinairement n'a pas d'influence sur la prolongation du délai de protestation, a un effet légal.

221. — Les opérations du premier et du deuxième tour de

1. Voir *Revue générale d'administration*, 1882, t. I, p. 83. En rapportant cet arrêt, M. Le Vavasseur de Précourt fait quelques réserves, le défaut de proclamation n'empêchant pas qu'il y ait eu élection valable et que les candidats ayant obtenu la majorité soient conseillers municipaux. Nous trouvons, en effet, une décision dans ce sens du Conseil d'État, à la date du 25 octobre 1878 (Guagno).

scrutin constituent des opérations distinctes. Par conséquent, les réclamations contre les opérations du premier tour de scrutin doivent être déposées dans les 5 jours qui suivent ce premier tour, et elles ne seraient pas recevables si elles étaient seulement déposées dans les 5 jours qui suivent le second tour.

222. — Les protestations, dès qu'elles sont parvenues à la préfecture, doivent être, par les soins du préfet, déposées au greffe du conseil de préfecture et frappées du timbre à date d'enregistrement. Cette formalité est prescrite par l'article 1er de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture. C'est à compter de cet enregistrement que court le délai accordé au conseil de préfecture pour statuer. (Voir nos 226 et 236.)

223. — Les protestations des électeurs et des candidats peuvent aussi bien porter sur les irrégularités de formes qui entachent le scrutin que sur les manœuvres qui le vicient ou sur l'incapacité ou l'inéligibilité des candidats élus[1]. Toutes ces questions sont de la compétence du conseil de préfecture, sous la réserve des questions d'état dont nous parlerons sous l'article 39 (nos 246 et suiv.).

Recours du préfet.

224. — Le préfet peut, de son côté, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture. Le troisième paragraphe de l'article 37 reproduit textuellement, à cet égard, le premier paragraphe de l'article 46 de la loi du 5 mai 1855 : « Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture. »

---

1. Le Conseil d'État déclare formellement que l'annulation pour cause d'incapacité électorale de l'élu ne peut être demandée qu'au conseil de préfecture et dans le délai de 5 jours (14 mars 1884, élection du quartier Rochechouart).

225. — Les expressions *si les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies* avaient fait hésiter autrefois sur le point de savoir si, à la différence des électeurs, le préfet ne pouvait relever que les irrégularités de forme et si, par exemple, il ne pouvait demander l'annulation d'une élection pour cause d'incapacité de l'élu ou de fausse attribution de bulletins; la jurisprudence n'a pas tardé à être fixée sur ce point et il est admis aujourd'hui, sans conteste, que le droit de recours du préfet s'étend aux irrégularités de ce genre (7 août 1843, Ribérac ; 23 décembre 1881, Saint-Laurent-les-Tours; 19 juillet 1889, Puyréaux; 4 janvier 1889, Réallon).

Mais, par une décision du 5 juillet 1889 (Estivareilles), le Conseil d'État n'a point admis le pourvoi du préfet fondé sur des actes de pression, d'intimidation et de corruption.

De cette décision, on doit conclure que par *conditions* il faut entendre l'ensemble des règles organiques des élections municipales, celles qui concernent la formation des listes électorales, le sectionnement, les conditions d'éligibilité, le calcul de la majorité absolue ; par *formes,* les règles destinées à assurer le bon ordre et la régularité extérieure des opérations électorales, celles qui touchent à la composition du bureau, à la réception des votes, à la proclamation des résultats, à la rédaction du procès-verbal [1].

226. — Le délai accordé au préfet pour saisir le conseil de préfecture est de 15 jours, au lieu de 5, et court du jour de la réception du procès-verbal à la préfecture. C'est, en effet, à ce moment seulement que le préfet peut découvrir les vices qui

---

1. Nous avions émis dans nos précédentes éditions l'opinion que le droit du préfet était le même que celui des électeurs. « L'administration, dont le devoir est de veiller à l'exécution complète de la loi, à la liberté, à la sincérité du scrutin, doit avoir, suivant nous, des droits égaux sinon supérieurs à ceux des simples particuliers. » Nous nous inclinons devant la décision du Conseil d'État, dont nous donnons le commentaire d'après l'analyse qu'en a faite, dans la *Revue générale d'administration,* M. Charreyre, auditeur au Conseil d'État (1889, t. II, p. 435).

entacheraient l'élection[1]. Le jour de l'arrivée du procès-verbal à la préfecture ne comptant pas, le dernier jour utile pour saisir le conseil sera le 16 si le procès-verbal est arrivé le 1er ; mais il ne suffirait pas que l'arrêté qui saisit le conseil de préfecture fût daté du 16, il faut que le conseil soit effectivement saisi ce jour-là et que les pièces soient parvenues au greffe. (Cons. d'Ét. 17 janvier 1879, Camarès.)

La date d'arrivée du procès-verbal à la préfecture sera établie par le récépissé que le préfet doit en donner, conformément à l'article 29, et par l'inscription sur le registre prescrite par le même article. (Voir n° 121.) La date de dépôt du recours au greffe sera établie par le timbre dont doivent être frappées toutes les pièces à leur arrivée au greffe. (Voir n° 222.)

227. — Le recours du préfet n'a pas besoin d'être libellé dans la forme sacramentelle d'un arrêté ou d'une réquisition; une simple note de renvoi peut suffire[2]; mais il est tout au moins nécessaire que cette note précise les faits et les griefs sur lesquels doit porter l'examen du conseil de préfecture, celui-ci ne pouvant légalement connaître que des griefs qui lui sont déférés.

Le conseil de préfecture commettrait, en effet, un excès de pouvoirs s'il se saisissait d'office de la vérification d'une élection qui ne lui serait pas déférée soit par une protestation d'électeurs, soit par le préfet (Cons. d'Ét. 19 mai 1866, Mouzillon; 18 juillet 1866, Saint-Pé-d'Ardet), ou s'il invoquait d'office un moyen de nullité qui n'aurait pas été produit.

Instruction des protestations.

228. — Les formalités pour l'instruction des protestations électorales sont déterminées par l'article 37 de la loi munici-

1. Pour les élections de maires, le délai est le même. (Cons. d'Ét. 27 mars 1885, Bez.)

2. Le préfet peut même s'approprier une protestation tardive d'électeur. (Cons. d'Ét. 16 janvier 1885, Corcelles-les-Monts.)

pale, que la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre par les conseils de préfecture a expressément maintenu, tout en traçant certaines règles générales auxquelles il y a lieu de se référer.

229. — Le préfet, après avoir fait enregistrer la protestation au greffe du conseil (art. 5 de la loi du 22 juillet 1889), doit en *donner connaissance* aux conseillers élus. Suffira-t-il, pour obéir au vœu de la loi, qu'il fasse connaître à MM. X... et Z... qu'une protestation a été déposée contre leur élection, ou devra-t-il leur communiquer, sinon le texte de la protestation, du moins l'analyse sommaire des griefs?

En matière d'élections au conseil général, une circulaire ministérielle du 14 août 1875 porte que « la notification doit consister autant que possible dans la remise d'une copie certifiée de la protestation. Exceptionnellement et dans les cas où les pièces seraient trop étendues, la copie pourra être remplacée par un simple avis invitant l'intéressé à prendre, sur place, communication du dossier à la préfecture ».

Il serait à désirer que ces recommandations fussent suivies pour les élections municipales. Si, en effet, on se borne à notifier à un conseiller que son élection est attaquée, sans lui dire pour quels motifs, il lui sera bien difficile, sinon impossible, dans le délai restreint que la loi lui accorde, de présenter une défense utile. Il faudrait ou qu'il se rendît à la préfecture, ou qu'il désignât un mandataire pour aller prendre communication de la protestation.

Nous reconnaissons, toutefois, que la remise d'une copie intégrale occasionnerait un travail bien considérable aux bureaux des préfectures et qu'il leur serait peut-être difficile d'y suffire en cas d'élections générales[1]. Nous souhaiterions, dans ce cas,

1. Dans le département de la Drôme, il était d'usage, en avertissant les conseillers élus du dépôt des protestations, de les aviser qu'une copie de la protestation leur serait remise moyennant une taxe de 3 fr. 75 c. Le ministre de l'intérieur a blâmé

que les intéressés reçussent au moins une analyse de la protestation, précisant les points sur lesquels devrait porter leur réponse. Sans doute, ce travail d'analyse sera délicat; la personne la mieux placée pour le faire est certainement le rapporteur désigné par le conseil de préfecture. Aussi peut-on regretter, à ce point de vue, que la loi nouvelle ait transporté du conseil au préfet le droit de procéder à l'instruction première. — Une autre solution consisterait à transmettre la protestation à la mairie pour être tenue à la disposition des intéressés, mais dans certaines circonstances, le déplacement des pièces qui peuvent se trouver égarées, sinon frauduleusement falsifiées, peut offrir des inconvénients. Nous hésiterions à recommander ce mode de procéder, au moins comme mode général, surtout en présence de la règle écrite dans la loi du 22 juillet 1889 qui veut que les communications aient lieu au greffe [1].

230. — Le retard apporté à la communication n'entraîne pas la non-recevabilité de la protestation. (Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Peyruis; 3 avril 1897, Montolieu.) Mais l'absence de notification est une cause de nullité de la décision.

Les conseillers dont l'élection peut se trouver annulée par voie de conséquence ne doivent pas être mis en cause; mais tous les conseillers dont l'élection est directement attaquée doivent recevoir une notification individuelle. (Cons. d'Ét. 28 novembre 1884, Lercoul; 19 juillet 1889, Puyréaux.)

---

ce procédé comme contraire à la règle qui veut que les protestations soient jugées sans frais.

L'article 3 de la loi du 22 juillet 1889 porte que les requêtes doivent être accompagnées de copies certifiées conformes par le requérant, destinées à être notifiées aux parties en cause. Lorsque la copie n'est pas produite ou lorsque le nombre des copies n'est pas égal à celui des parties, le demandeur est averti par le secrétaire-greffier que, si la production n'en est pas faite dans un délai de 15 jours, le conseil de préfecture déclarera la requête non avenue. Mais ces dispositions ne s'appliquent pas aux requêtes électorales, l'article 11 portant que les réclamations en matière électorale continueront à être *présentées* et *instruites* dans les formes prescrites par les lois spéciales de la matière.

1. La circulaire ministérielle du 10 avril 1884 recommande l'envoi d'une copie ou d'une analyse et, à défaut, l'avis du dépôt de la protestation.

231. — Les conseillers élus ont un délai de 5 jours pour présenter leurs observations en défense. Ce délai court du jour où ils ont reçu la communication de la protestation. Par conséquent, si la protestation leur a été notifiée le 1er, les mémoires en défense devraient être déposés le 6 au plus tard, soit à la mairie, soit à la sous-préfecture, soit à la préfecture.

Passé ce délai, le conseil de préfecture peut valablement statuer; mais l'expiration du délai n'autoriserait pas le conseil de préfecture à déclarer non recevables des défenses tardivement produites. Il doit les recevoir jusqu'au dernier moment.

Notons, en passant, que le fonctionnaire (maire, sous-préfet ou préfet) qui reçoit soit les protestations, soit les mémoires en défense, est tenu d'en donner récépissé (paragraphe final de l'article 37 de la loi du 5 avril 1884).

232. — Le conseiller dont l'élection est attaquée, en même temps qu'il recevait connaissance de la protestation, a dû être invité à faire connaître s'il entendait user du droit de présenter des observations orales. (Loi du 22 juillet 1889, art. 11.)

S'il a demandé à être entendu, il doit, à peine de nullité, recevoir par lettre recommandée, exempte du droit de poste (Loi du 22 juillet 1889, art. 44), 4 jours au moins avant la séance, avis du jour de l'audience du conseil dans laquelle son affaire sera appelée. (Cons. d'Ét. 1er juin 1866, Saint-Clément.) Ce délai est un délai franc. (Cons. d'Ét. 27 novembre 1885, Lesparre.)

Mais s'il n'a pas demandé à présenter des observations orales, il ne peut se plaindre de n'avoir pas été convoqué à l'audience. (Cons. d'Ét. 20 décembre 1878, Vaux; 7 décembre 1895, Nogaro.)

Quant aux auteurs de la protestation, ils doivent être convoqués s'ils ont demandé à l'être, mais rien n'oblige à les mettre en demeure de faire connaître leurs intentions à cet

égard. (Cons. d'Ét. 14 novembre 1884, Merval; 5 avril 1889, Perrigny.)

233. — Une fois les protestations et défenses ou, à défaut de défenses présentées dans les délais, une fois la pièce qui constate la notification de la protestation parvenue à la préfecture et enregistrée au greffe, le rôle du préfet est terminé et le conseil de préfecture est seul compétent pour prescrire, conformément aux règles tracées dans la loi du 22 juillet 1889, tels suppléments d'instruction qu'il juge nécessaires pour éclairer sa décision. Il peut ordonner un interrogatoire, une vérification d'écritures, une enquête. Il peut aussi prescrire de nouvelles communications aux parties.

234. — Il arrivera souvent qu'il y aura intérêt à appeler les protestataires à fournir des explications sur les mémoires en défense, ou, réciproquement, qu'il sera nécessaire d'appeler les conseillers élus à s'expliquer sur des justifications complémentaires produites à l'appui de la protestation primitive. (Si, en effet, on ne peut produire une protestation ou un grief nouveau en dehors du délai de cinq jours, on peut développer et justifier par des pièces nouvelles des griefs présentés dans le délai.) A cet égard, le conseil de préfecture jouit d'un pouvoir discrétionnaire. Rien, notamment, ne l'oblige à ordonner de lui-même communication aux auteurs de la protestation des défenses produites par les élus. (Cons. d'Ét. 11 novembre 1881, Erches.) Le conseil de préfecture ne doit pas, toufefois, refuser les communications demandées au greffe par les parties. Le refus de communiquer des pièces essentielles pourrait entraîner l'annulation de la décision.

235. — *Enquêtes électorales.* — La loi du 22 juillet 1889 a formellement conféré aux conseils de préfecture le droit d'ordonner des enquêtes en matière électorale. La jurisprudence leur reconnaissait ce droit, mais il n'avait jamais été régle-

menté. Désormais il faudra suivre les règles tracées dans le titre II de la loi du 22 juillet[1].

L'enquête doit être faite par le conseil de préfecture lui-même ou par un de ses membres qui se transportera sur les lieux (art. 27). Est donc entaché de nullité l'arrêté qui désigne comme commissaire-enquêteur un commissaire de police (Cons. d'Ét. 19 mai 1893, Montgaillard) ou un conseiller général (13 janvier 1894, Bouzigues), ou le maire d'une commune voisine (20 janvier 1894, Vieux-Boucau).

---

1. Voici le texte de ce titre :

§ 3. — *Des enquêtes et des interrogatoires.*

Art. 26. — Le Conseil peut, sur la demande des parties, soit d'office, ordonner une enquête sur les faits dont la constatation lui paraît utile à l'instruction de l'affaire.

Art. 27. — L'arrêté qui ordonne l'enquête indique les faits sur lesquels elle doit porter et décide, suivant le cas, si elle aura lieu, soit devant le Conseil en séance publique, soit devant un membre du Conseil qui se transportera sur les lieux.

Art. 28. — Les parties sont averties, par une notification faite conformément à l'article 7 (*dans la forme administrative*), qu'elles peuvent prendre connaissance au greffe de l'arrêté qui ordonne l'enquête, et elles sont invitées à présenter leurs témoins au jour fixé par cet arrêté. — Les parties peuvent assigner les témoins, à leurs frais, par exploit d'huissier.

Art. 29. — Ne peuvent être entendus comme témoins les parents ou alliés en ligne directe de l'une des parties ou leurs conjoints. — Toutes autres personnes sont admises comme témoins, à l'exception de celles qui sont incapables de témoigner en justice.

Art. 30. — Les témoins sont entendus séparément, tant en présence qu'en l'absence des parties. Chaque témoin, avant d'être entendu, déclare ses nom, prénoms, profession, âge et demeure, s'il est parent ou allié des parties et à quel degré ; s'il n'est domestique ou serviteur de l'une d'elles. Il fait, à peine de nullité, le serment de dire la vérité. — Les individus qui n'ont pas l'âge de quinze ans révolus ne sont pas admis à prêter serment et ne peuvent être entendus qu'à titre de renseignements. — Les témoins peuvent être entendus de nouveau et confrontés les uns avec les autres.

Art. 31. — Dans le cas où l'enquête a lieu à l'audience publique, le secrétaire-greffier dresse procès-verbal de l'audition des témoins. — Ce procès-verbal est visé par le président et annexé à la minute de l'arrêté.

Art. 32. — Si l'enquête est confiée à un membre du Conseil, il est dressé procès-verbal contenant l'énoncé des jour, lieu et heure de l'enquête ; la mention de l'absence ou de la présence des parties ; les noms, prénoms, professions et demeures des témoins ; les reproches proposés ; le serment prêté par les témoins ou les causes qui les ont empêchés de le prêter ; leur déposition. — Il est donné lecture à chaque témoin de sa déposition, et le témoin la signe, ou mention est faite qu'il ne sait, ne peut ou ne veut signer. — Le procès-verbal dressé par le commissaire enquêteur est déposé au greffe du Conseil.

Art. 33. — Si les parties n'ont pas assisté à l'enquête, elles sont averties, par une

Le commissaire empêché ne peut déléguer ses fonctions; une nouvelle décision doit intervenir pour désigner un autre commissaire. (Cons. d'Ét. 12 avril 1889, Rochecolombe.)

L'enquête peut être ordonnée d'office ou sur demande (art. 26). Le conseil est seul juge de l'utilité de ce mode d'information. (Cons. d'Ét. 19 décembre 1891, Casanova; 26 décembre 1896, Bessons.)

Elle doit être contradictoire (art. 28); à cet effet, les parties sont averties par lettre recommandée, exempte de toute taxe postale, qu'elles peuvent prendre connaissance au greffe de l'arrêté qui ordonne l'enquête et sont invitées à présenter leurs témoins. (Cons. d'Ét. 23 juillet 1897, Rouze.)

L'enquête est irrégulière lorsque l'une des parties seulement a été autorisée à faire entendre des témoins à la barre, alors que l'autre partie n'a pas été admise à faire entendre les siens. (Cons. d'Ét. 23 décembre 1892, Caumont.)

Les témoins ne peuvent être entendus s'ils sont parents ou alliés en ligne directe d'une des parties ou leurs conjoints, ou s'ils sont incapables de témoigner en justice (art. 29). Les individus âgés de moins de 15 ans ne peuvent être entendus qu'à titre de renseignement (art. 30).

Les signataires de la protestation peuvent-ils être entendus

---

notification faite conformément à l'article 7, qu'elles peuvent prendre connaissance du procès-verbal au greffe, dans le délai fixé par le conseil de préfecture.

Art. 34. — Lorsque le conseil de préfecture a ordonné une enquête sur la validité des opérations électorales qui sont contestées devant lui, il doit statuer sur la réclamation dans le délai déterminé par l'article 38 de la loi du 5 avril 1884. — Les notifications prévues aux articles 28 et 33 peuvent être faites conformément aux deux derniers paragraphes de l'article 44. (*C'est-à-dire par lettre recommandée, exempte de toute taxe postale. — Si les réclamants en matière électorale n'ont pas de mandataire ou défenseur commun, il suffit que l'avertissement soit adressé au premier signataire de la protestation.*)

Art. 35. — Si les témoins entendus dans une enquête requièrent taxe, la taxe est faite par le président du conseil ou le commissaire-enquêteur, suivant le cas, conformément au tarif qui sera fixé par un règlement d'administration publique. Il ne sera pas accordé de taxe aux témoins en matière électorale.

Art. 36. — Le Conseil peut, soit d'office, soit sur la demande des parties, ordonner que les parties seront interrogées, soit à la séance publique, soit en chambre du Conseil.

comme témoins? Une première décision du Conseil d'État (24 juin 1893, Saint-Laurent-du-Mottay) les écarta, alors même qu'ils déclaraient n'avoir signé la protestation que pour affirmer l'exactitude des faits qu'elle dénonce. Mais un arrêt postérieur du 31 janvier 1901 déclare que le fait d'avoir entendu dans une enquête, qui *d'ailleurs a été contradictoire,* quelques-uns des auteurs de la protestation ne permet pas aux requérants de soutenir que l'enquête a été irrégulière [1].

Les témoins entendus dans les enquêtes électorales ne peuvent être taxés (art. 35), la procédure étant gratuite. Les frais exposés par le conseiller-enquêteur sont supportés par le fonds d'abonnement de la préfecture. (Circ. Int. 31 juillet 1890.)

Il doit être dressé de l'enquête un procès-verbal régulier et non sur feuilles volantes. (Cons. d'Ét. 18 juin 1897, Saint-Pauliac.)

Les parties qui n'ont pas assisté à l'enquête doivent être avisées du dépôt du procès-verbal au greffe et être averties qu'elles peuvent en prendre connaissance dans le délai déterminé par le conseil de préfecture. L'omission de cette formalité entraîne l'annulation de l'enquête. (Cons. d'Ét. 29 juin 1894, Brassac.)

L'arrêté ordonnant une enquête a le caractère préparatoire et ne peut être frappé d'appel. (Cons. d'Ét. 31 juillet 1885, Mugron.) Mais si l'enquête est irrégulière, l'arrêté peut être cassé au fond. (Cons. d'Ét. 21 novembre 1884, Buzançais.)

Rappelons que l'article 38 de la loi du 5 avril 1884 accorde pour le jugement des affaires dans lesquelles une enquête a été ordonnée des délais spéciaux. (Voir n°s 238 et 239.)

---

1. Voir cet arrêt et le commentaire qui l'accompagne dans la *Jurisprudence municipale et rurale,* 1901, III, p. 40.

Art. 38.

Délai accordé au conseil de préfecture pour le jugement. — Recours au Conseil d'État ouvert aux parties à l'expiration du délai.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État.

Il prononce sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces *au greffe* de la préfecture, et le préfet la fait notifier dans la huitaine de sa date. *En cas de renouvellement général, le délai est porté à deux mois.*

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision.

Les délais ci-dessus fixés ne commencent à courir, dans le cas prévu à l'article 39, que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif.

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le *conseil de préfecture est dessaisi;* le *préfet en informe la partie intéressée,* qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'État. *Le recours est notifié dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture par le requérant.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 45.

Il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

Si le conseil de préfecture n'a pas prononcé dans le délai d'un mois à compter de la réception des pièces à la préfecture, la réclamation est considérée comme rejetée. Les réclamants peuvent se pourvoir au Conseil d'État dans le délai de trois mois.

En cas de recours au Conseil d'État, le pourvoi est jugé sans frais.

236. — La loi de 1855 accordait au conseil de préfecture pour statuer, un délai d'un mois à partir de la réception des pièces à la préfecture (art. 45). Ce délai ne pouvait être étendu dans aucun cas.

La loi de 1884 maintient cette règle, mais y apporte plusieurs tempéraments.

Le point de départ du délai est mieux précisé. Ce n'est plus à partir de l'arrivée des pièces à la préfecture, mais à partir de l'enregistrement de la protestation au greffe du conseil de préfecture qu'il court[1]. En cas de renouvellement général des conseils municipaux, le délai est porté de un mois à deux mois[2]. Enfin, le délai est suspendu lorsque le jugement est subordonné soit à une enquête à faire, soit à une question préjudicielle à faire trancher par les tribunaux; nous reviendrons tout à l'heure sur ce point.

237. — Pour la supputation du délai, on ne tient pas compte du *dies a quo,* mais le *dies ad quem* est compris dans le délai. Ainsi, si la protestation a été enregistrée le 8 janvier, la décision du conseil de préfecture doit être rendue au plus tard le 8 février. (Cons. d'Ét. 22 novembre 1878, Loupian; 8 juillet 1897, Piedicorte.)

La décision rendue par le conseil de préfecture après l'expiration du délai légal est entachée d'une nullité radicale et contient un excès de pouvoirs. (Cons. d'Ét. 29 juin 1847, Vienne-en-Val; 23 juillet 1875, Mirebel; 6 juillet 1889, Jagny.)

Le conseil de préfecture ne peut pas davantage, en dehors de ce délai, recevoir une opposition à un arrêté par défaut ou une tierce opposition. Sa juridiction est complètement épuisée par l'expiration du délai; c'est devant le Conseil d'État que les intéressés doivent porter leurs réclamations.

---

1. Cette modification a été introduite par la commission de la Chambre des députés, sur la demande du gouvernement, entre la première et la seconde délibération; mais, au lieu de mettre au *greffe du conseil* de préfecture, la commission a mis au *greffe* de la préfecture; le sens de la rectification n'est cependant pas douteux. Il n'y a d'autre greffe à la préfecture que celui du conseil de préfecture.

2. C'est par erreur que le texte transmis au Sénat portait six semaines; la Chambre des députés avait, dans sa séance du 7 juillet 1883, sur la demande de M. Morel, étendu à deux mois le délai primitivement fixé à six semaines. Le Sénat a rétabli le texte réellement voté par la Chambre.

Le délai exceptionnel de deux mois s'applique aux élections de maire qui suivent le renouvellement général, alors même que l'élection aurait été retardée (24 juillet 1885, Londinières); mais il ne s'applique pas aux élections qui ont lieu à la suite d'annulation des opérations faites lors du renouvellement général. (Décis. Int. 22 septembre 1884.)

238. — La loi de 1855 n'admettait aucune exception à la règle; il en résultait que le conseil de préfecture ne pouvait presque jamais ordonner une enquête, faute de temps matériel. Si une question préjudicielle était soulevée qui nécessitât le renvoi devant les tribunaux civils, le conseil de préfecture ne pouvait jamais statuer au fond, car le délai était toujours expiré lorsque intervenait la décision judiciaire.

L'article 38 obvie à cet inconvénient : il déclare, paragraphe 2, que *s'il intervient une décision ordonnant une preuve,* le délai d'un mois ne courra que du jour de cette décision. Que faut-il entendre par décision ordonnant une preuve? Ce sera un jugement d'avant-faire-droit du conseil, décidant qu'il sera procédé à une vérification de pièces ou d'écritures, que des témoins seront entendus à l'audience, qu'une enquête sera faite[1]. — Une décision ordonnant seulement une nouvelle communication de pièces aux parties pourra-t-elle être considérée comme *ordonnant une preuve?* Nous ne le croyons pas; tout au moins faudrait-il, pour lui donner ce caractère, que le conseil, en prescrivant la communication, précisât les points sur lesquels il entend appeler l'attention des parties et les mettre en demeure de fournir des justifications complémentaires.

239. — Nous avions émis, dans notre première édition, l'opinion que le délai supplémentaire accordé au conseil de préfecture pour statuer après le jugement ordonnant une preuve pouvait être porté à deux mois, en cas de renouvellement général par application du principe que pose l'article 38. Le Conseil d'État n'a pas partagé notre avis, il a pensé que, même en ce cas, le conseil de préfecture devait, à peine de nullité, statuer au fond dans le mois de l'arrêté ordonnant l'enquête (23 décembre 1884, Saissac; 13 février 1885, Fontcouverte). Mais, en cas de renouvellement général, le conseil de préfecture a toujours deux mois depuis l'enregistrement de

1. Voir, pour la forme des enquêtes électorales, n° 235.

la réclamation, et, tant que ces deux mois ne sont pas expirés, il peut statuer, alors même que plus d'un mois se serait écoulé depuis sa décision ordonnant une preuve. (Cons. d'Ét. 13 février 1885, Saint-Ramèze; 28 juin 1889, Montréjeau[1].)

240. — Si le conseil de préfecture, avant de statuer, a renvoyé les parties devant les tribunaux pour faire juger préjudiciellement une question d'état, conformément à l'article 39 (voir nos 246 et suiv.), le délai d'un mois ne courra que du jour où le jugement sur la question préjudicielle sera devenu définitif, c'est-à-dire du jour où il aura acquis, d'après les règles du droit civil, l'autorité de la chose jugée.

240bis. — Le délai accordé au conseil de préfecture pour statuer définitivement n'est pas prolongé, même au cas où un premier jugement rendu par défaut a été frappé d'opposition. L'opposition n'est recevable que dans le délai imparti au conseil de préfecture. Du jour où ce tribunal est dessaisi court le délai accordé à l'intéressé pour se pourvoir au Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 10 juillet 1901, *Revue générale d'administration*, 1902, t. I, p. 166.)

241. — Les contestations électorales doivent être jugées sans frais. (Déc. du 2 février 1852, art. 24; Loi du 5 avril 1884, art. 40; Loi du 22 juillet 1889, art. 63.) Elles sont donc dispensées de tout droit de timbre et d'enregistrement; les notifications se font sans frais, par la voie administrative. Le conseil de préfecture ne peut pas mettre à la charge des parties les frais des enquêtes qu'il prescrit. (Cons. d'Ét. 27 avril 1877, La Table.)

242. — Les décisions sont également notifiées sur papier

---

1. La même question se pose pour les délais accordés au conseil de préfecture en cas de question préjudicielle d'état. Le délai sera-t-il porté à deux mois lorsqu'il s'agira du renouvellement général des municipalités ? Nous examinerons ce point sous l'article 39. (Voir n° 246.)

libre et sans frais[1]. La loi dit (art. 38, § 2) que la notification est faite par les soins du préfet.

La notification doit avoir lieu dans la huitaine, mais le retard n'entraîne pas la nullité de l'arrêté. (Cons. d'Ét. 20 février 1885, Saint-Victor; 22 mars 1889, Saint-Christophe.)

Une notification verbale ne saurait suffire et ne fait pas courir le délai du recours. (Cons. d'Ét. 11 mai 1889, La Bastide-Beauvoir.)

Dans quelques départements, on se borne à faire donner aux parties une analyse sommaire de la décision. Ce mode de procéder est irrégulier; les parties doivent recevoir une copie complète et certifiée des décisions; c'est à cette condition seulement qu'elles peuvent utilement exercer leur droit de recours au Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 8 février 1889, Lescure; Circ. Int. 31 juillet 1890.)

Recours devant le Conseil d'État ouvert aux parties lorsque le conseil de préfecture n'a pas statué dans le délai légal.

243. — Si le conseil de préfecture n'a pas statué dans le délai qui lui est imparti, la réclamation est considérée comme rejetée et la partie qui l'a formée peut la porter devant le Conseil d'État. Cette disposition, qui n'est que la reproduction des règles anciennes, a soulevé, à la Chambre des députés, d'assez vives contestations (séances des 5, 8 et 11 mai 1877). Elle est cependant très logique et sauvegarde tous les droits : ceux du conseiller dont l'élection est attaquée et qui ne peuvent être lésés par le silence du conseil de préfecture et ceux des protestataires qui peuvent les faire valoir devant le juge d'appel, où la procédure est, comme devant le conseil de préfecture, sans frais.

---

1. Il en serait autrement des secondes et ultérieures expéditions que les intéressés demanderaient. Conformément à l'avis du Conseil d'État du 18 août 1807, ces expéditions seraient délivrées sur timbre et moyennant un droit de copie de 75 centimes par rôle. (Voir note sous l'art. 58, n° 393.)

244. — La loi de 1884 apporte, sur ce point encore, quelques améliorations aux règles anciennes. D'après la loi de 1855, le réclamant dont la protestation n'avait pas été jugée, n'était pas averti; par contre, il avait, pour saisir le Conseil d'État, un délai de trois mois qui ne courait que du jour de l'expiration du délai accordé au conseil de préfecture pour statuer. L'élection pouvait donc rester quatre mois en suspens, avant même d'être déférée au juge qui devait en connaître. Désormais, le réclamant devra être averti par le préfet que le conseil de préfecture se trouve dessaisi, faute d'avoir statué dans le délai légal, et l'intéressé, qui est alors fixé, n'a que cinq jours[1] pour saisir le Conseil d'État, s'il le juge convenable. (Cons. d'Ét. 6 février 1885, Genevrières; 9 mars 1889, Le Caylar.)

Ce délai de cinq jours ne court que de la réception de l'avis que le préfet est tenu de donner à l'intéressé.

Le recours direct au Conseil d'État est également ouvert lorsque le conseil de préfecture, après avoir ordonné une enquête, n'a pas statué sur le fond dans le délai légal. (Cons. d'Ét. 28 juin 1889, Bédarieux.)

245. — Le recours au Conseil d'État, qui devait autrefois être toujours déposé à la sous-préfecture ou à la préfecture, conformément à l'article 40 de la loi du 5 avril 1884 (voir n° 259), peut aujourd'hui, en vertu de l'article 61 de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture, être adressé directement au greffe de la section du contentieux.

Mais le réclamant, s'il adresse son recours au Conseil d'État ou à la sous-préfecture, devra le notifier dans les cinq jours à

1. La rédaction adoptée par la Chambre en première délibération ne donnait à l'intéressé qu'un délai de vingt-quatre heures et ne prévoyait pas l'avis qui fait courir ce délai. Le texte a été amendé dans les séances des 5 et 7 février 1883. Mais la Chambre a repoussé une proposition de M. Morel tendant à donner à l'intéressé un délai d'un mois pour porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat (séance du 7).

la préfecture, suivant la disposition finale de notre article 38. (Cons. d'Ét. 20 février 1885, Bercloux; 30 mai 1905, Coulonges-les-Hérolles).

Art. 39.

Questions préjudicielles d'état.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Dans tous les cas où une réclamation, formée en vertu de la présente loi, implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et *la partie* doit justifier de ses diligences *dans le délai de quinzaine; à défaut de cette justification, il sera passé outre,* et *la décision du conseil de préfecture devra intervenir dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 47.

Dans tous les cas où une réclamation formée en vertu de la présente loi implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle *doit justifier de ses diligences.*

246. — Cet article est l'article 47 de la loi du 5 mai 1855, amendé.

Les modifications consistent en ce que, d'une part, la loi fixe elle-même le délai imparti aux intéressés pour saisir les tribunaux (15 jours [1]), délai qui était autrefois déterminé par le conseil de préfecture; et, d'autre part, en ce que si, à l'expiration de ce délai, la partie n'a pas justifié de ses diligences, le conseil de préfecture doit passer outre. Enfin, pour donner au conseil le temps de statuer, le délai d'un mois [2] imparti au

1. Le texte présenté à la Chambre des députés en première délibération n'accordait aux intéressés qu'un délai de huitaine pour saisir les tribunaux, ce qui était manifestement insuffisant. Ce délai a été porté à quinzaine sur la demande du sous-secrétaire d'État de l'intérieur (séance du 10 février 1883). — Ce délai est un délai franc. (Cons. d'Ét. 16 juin 1893, Chaussoy-Epagny.)

2. Le délai ordinaire d'un mois accordé au conseil de préfecture pour statuer est porté à deux mois par l'article 38 en cas de renouvellement général. Faudra-t-il, si la question d'état est soulevée à l'occasion d'une protestation déposée à la suite d'élections générales, dire que le conseil de préfecture aura deux mois pour statuer, soit

tribunal administratif court, si la partie n'a pas justifié de ses diligences, de l'expiration du délai de quinzaine accordé aux parties. Nous avons vu plus haut (art. 38, n° 240) que, si celles-ci ont saisi les tribunaux, le délai d'un mois imparti au conseil de préfecture pour juger ne court que du jour où la décision des tribunaux est devenue définitive. Dans tous les cas donc, le tribunal administratif du premier degré pourra se prononcer, ce que ne lui permettait pas la législation ancienne qui ne lui accordait jamais qu'un délai d'un mois à partir du dépôt de la protestation à la préfecture.

247. — Qu'entend-on par question d'état? Ce sont celles qui touchent à l'état des personnes (nationalité, âge, jouissance des droits civils, parenté, alliance). Il faut aussi y comprendre les questions de domicile, qui sont du ressort des tribunaux.

Ainsi sont considérées comme questions d'état :

La question de savoir si l'alliance subsiste après la dissolution du mariage qui produisait l'alliance, qu'il existe ou non des enfants (Cons. d'Ét. 9 décembre 1871, Artigueloutan; 16 décembre 1881, Pommier; 8 décembre 1888, Crèvecœur; 11 janvier 1889, Saint-Rémy; 21 avril 1893, Parly). — Voir n° 200;

Si la parenté naturelle ou adoptive produit les mêmes effets que la parenté légitime (Cons. d'Ét. 8 mai 1841, Issoire; 14 novembre 1881, Castifao). — Voir n° 200;

Si le conseiller qui a épousé la sœur utérine ou consanguine d'un autre conseiller est allié au degré prohibé (Cons. de préf. Savoie 16 juin 1876);

Si la condamnation encourue sous l'empire de la loi sarde pour coups et blessures entraîne l'incapacité électorale prévue par l'article 15 du décret du 2 février 1852 (Cons. d'Ét. 7 août 1875, Saint-Laurent et Prades);

à partir de l'expiration du délai de quinzaine imparti aux intéressés par l'article 39, soit à partir du jour où la décision des tribunaux est devenue définitive? Nous ne le croyons pas. En cas de question d'état soulevée, l'article 39 est seul applicable et le délai est uniformément fixé à un mois. (Voir n° 239.)

Si la condamnation pour complicité de vol entraîne la même incapacité (Cons. d'Ét. 10 avril 1866, Ambérieu);

Si un militaire condamné aux travaux publics, puis gracié, est, par l'effet de sa grâce, rentré dans la plénitude de ses droits électoraux (Cons. d'Ét. 31 janvier 1856, Lays-sur-le-Doubs);

Si un condamné à l'amende, sans emprisonnement, pour attentat aux mœurs, en vertu de l'article 330 du Code pénal, est privé de ses droits électoraux (Cons. d'Ét. 21 juillet 1853, Midrevaux; 27 juillet 1853, Poses);

Si un greffier de justice de paix révoqué par décret encourt la même incapacité (Cons. d'Ét. 6 juin 1872, Joinville);

Si un citoyen élu conseiller municipal a perdu la qualité de Français (Cons. d'Ét. 25 août 1849, Castelnau; 10 avril 1866, Ajaccio);

Et plus généralement, toute question contestée de nationa lité (Cons. d'Ét. 17 juillet 1861, Trelon; 6 juin 1866, Lasse).

248. — Mais il n'y a pas de question d'état, ou plutôt il n'y a pas de contestation qui exige une décision des tribunaux, seuls compétents pour statuer s'il y avait débat ou doute possible :

Lorsque la parenté ou l'alliance n'est pas contestée (Cons. d'Ét. 10 et 30 août 1847, Vitré et Saint-Symphorien; 16 juillet 1861, Larrau);

Lorsque la parenté se trouve constatée par la simple production des actes de l'état civil (Cons. d'Ét. 16 juin 1866, Doulon);

Lorsque l'incapacité électorale résulte clairement de la simple production du casier judiciaire (Cons. d'Ét. 12 mai 1882, Boynes), ou de la situation de failli non réhabilité[1];

---

1. Ainsi jugé par une décision du Tribunal des conflits du 19 février 1898. Il s'agissait d'un individu déclaré en état de liquidation qui avait obtenu son concordat et n'avait pas été réhabilité. Ces faits étaient certains et indéniés. Le conseil de préfecture avait néanmoins sursis à statuer sur la question d'éligibilité sous le prétexte d'une question d'état et renvoyé les parties à se pourvoir devant le tribunal civil qui s'était déclaré incompétent. Le Tribunal des conflits a annulé la décision du conseil de préfecture qui, à la suite du renvoi, a annulé l'élection. (*Revue générale d'administration*, 1898, t. II, p. 43.)

Lorsque l'âge d'un candidat se trouve établi par son acte de naissance et que l'intéressé n'a formé devant l'autorité judiciaire aucune demande en rectification (Cons. d'Ét. 9 juillet 1856, Évisa).

Inutile d'ajouter, bien qu'une décision ait été rendue à ce sujet, que la question de savoir si un individu est, de son état, domestique attaché à la personne, n'est pas une question d'état dans le sens de la loi. (Cons. d'Ét. 24 janvier 1872, Villiers.)

249. — La loi ne dit pas quelle est la partie qui doit être renvoyée devant les tribunaux et à qui incombe le soin de faire trancher la question d'état. Mais, d'après les principes généraux du droit, c'est le demandeur, c'est-à-dire l'auteur de la protestation qui devra être renvoyé à se pourvoir, puisque la preuve incombe à celui qui demande [1].

250. — Le préfet, lorsqu'il défère d'office une élection au conseil de préfecture, peut, comme tout électeur, être renvoyé devant les tribunaux pour y faire juger une question préjudicielle.

251. — Les questions d'état renvoyées devant les tribunaux sont jugées sommairement, sans intermédiaire d'avoué et sans frais d'enregistrement.

La loi municipale ne le dit pas expressément, mais cela résulte de l'ensemble de la législation électorale.

L'article 22 du décret organique du 2 février 1852 porte, en

---

1. Devant le Conseil d'État, si le conseil de préfecture a statué à tort sur une question d'état, le Conseil d'État annule la décision et renvoie les parties à se pourvoir, à la requête de *la partie la plus diligente,* devant les tribunaux. Si les parties laissent écouler le délai sans saisir les tribunaux, le Conseil d'État rejette la protestation et valide l'élection à laquelle provision est due. — Si, au contraire, le conseil de préfecture a statué sur l'élection sans renvoyer à l'autorité judiciaire aucune question préjudicielle, parce qu'aucune ne s'était produite devant lui, le Conseil d'État, lorsque la question d'état est soulevée devant lui, sursoit à statuer jusqu'au jugement par les tribunaux, et faute par les parties de les avoir saisis dans le délai imparti, il maintient l'arrêté du conseil de préfecture auquel provision est due. (Cons. d'Ét. 7 décembre 1889, Ayduis et Saint-Denis-lès-Rebais, *Revue générale d'administration,* 1890, t. I, p. 188.)

effet, que quand une question d'état est soulevée à l'occasion d'une demande en inscription sur les listes électorales, il est procédé conformément aux articles 855, 856 et 858 du Code de procédure.

De son côté, la loi municipale du 21 mars 1831 (art. 42 et 52) disposait que les difficultés relatives à la jouissance des droits civils et politiques, au domicile et à la capacité des élus sont portées devant le tribunal civil, qui statue dans les formes établies par l'article 18 de la loi du 2 juillet 1828, ainsi conçu : « La cause sera jugée sommairement, toutes affaires cessantes, et sans qu'il soit besoin du ministère d'avoué. Les actes judiciaires auxquels elle donnera lieu seront enregistrés gratis. L'affaire sera rapportée en audience publique par un des membres de la Cour et l'arrêt sera prononcé après que le ministère public aura été entendu. »

Enfin, la loi du 31 juillet 1875, qui a modifié les articles 15, 16 et 17 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, contient les dispositions suivantes : « Les questions préjudicielles seront jugées sommairement par les tribunaux et conformément au paragraphe 4 de l'article 33 de la loi du 19 avril 1831 [1]. S'il y a appel, l'acte d'appel doit, sous peine de nullité, être notifié à la partie dans les 10 jours du jugement, quelle que soit la distance des lieux. »

Lors de la discussion du projet de loi municipale dont M. Jules Ferry était rapporteur, la commission avait introduit, au cours de la délibération, des dispositions analogues à celles que contient la loi départementale (séance du 8 mai 1883). Ces dispositions n'ont pas été reproduites dans la loi nouvelle. Peut-être eût-il mieux valu les y insérer, bien que leur application en matière d'élections municipales ne paraisse avoir jamais été contestée.

---

1. Le paragraphe 4 de l'article 33 de la loi du 19 avril 1831, sur les élections à la Chambre des députés, reproduit les dispositions de l'article 18 de la loi du 2 juillet 1828, que nous avons citées plus haut.

Le ministère public donne, nous l'avons dit, ses conclusions dans les affaires; mais ce n'est pas à lui à agir et à saisir les tribunaux, même lorsque c'est le préfet qui est renvoyé devant eux. Dans ce dernier cas, le ministère public ne sert que d'intermédiaire au préfet auprès du tribunal.

Mais le préfet ne peut jamais, même lorsqu'il succombe, être condamné aux dépens, parce qu'il agit dans l'intérêt public et qu'il n'exerce les droits et actions ni du domaine, ni du département (Cass. 15 janvier 1838 et 17 juin 1872). — Voir n° 241.

ART. 40.

Recours devant le Conseil d'État. — Effet suspensif du recours. — Délai pour le remplacement du conseiller dont l'élection est annulée.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le recours au Conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Il doit, à peine de nullité, être déposé *au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture dans le délai d'un mois qui court*, à l'encontre du préfet, à partir de la décision, et à l'encontre des parties, à partir de la notification qui leur est faite.

Le préfet donne immédiatement, par la voie administrative, connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont quinze jours pour tout délai à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture.

Aussitôt ce nouveau délai expiré, le préfet transmet au ministre de l'intérieur, qui les adresse au Conseil d'État, le recours, les défenses,

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 46.

Le recours au Conseil d'État, contre la décision du conseil de préfecture, est ouvert, soit au préfet, soit aux parties intéressées, dans les délais et les formes réglées par l'article précédent.

ART. 45.

Les réclamants peuvent se pourvoir au Conseil d'État dans le délai de trois mois.

s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué, et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté ; il y joint son avis motivé.

Les délais pour la constitution d'un avocat et pour la communication au ministre de l'intérieur sont d'un mois pour chacune de ces opérations, et de trois mois en ce qui concerne les colonies.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat.

En cas de recours au Conseil d'État, le pourvoi est jugé sans frais.

Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder *deux* mois.

ART. 48.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder trois *mois.*

Recours devant le Conseil d'État.

252. — Le premier paragraphe de l'article 40 est la reproduction du paragraphe 2 de l'article 46 de la loi du 5 mai 1855.

Les décisions des conseils de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'État par les parties intéressées et par le préfet.

Toutes les décisions du conseil de préfecture, même les décisions interlocutoires, peuvent être attaquées, à la condition qu'elles préjugent le fond[1]. (Cons. d'Ét. 26 février 1856, Bayeux.)

---

1. Une décision ordonnant une enquête est simplement préparatoire. Elle ne préjuge rien et ne peut être déférée au Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 25 janvier 1880, Lasnemaignan; 31 juillet 1885, Mugron.)

253. — *Qui peut se pourvoir?* — Le préfet et les parties intéressées; mais que faut-il entendre par parties intéressées?

Si le conseil de préfecture a annulé les élections ou plus généralement s'il a modifié les résultats proclamés par le bureau (Cons. d'Ét. 16 décembre 1884, Étrun), tout électeur a le droit d'en appeler au Conseil d'État.

Mais si le conseil de préfecture a maintenu les élections en rejetant les protestations, ceux-là seuls peuvent en appeler au Conseil d'État qui étaient partie devant les premiers juges, c'est-à-dire qui avaient signé la protestation, et ils ne peuvent invoquer devant le Conseil d'État que les griefs qu'ils avaient déférés à l'examen du conseil de préfecture.

Des électeurs qui auraient figuré dans le débat de première instance comme témoins et non comme protestataires, ne seraient pas recevables à se pourvoir au Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 10 décembre 1875, Trégarvan.)

Le pourvoi a un caractère personnel; un fils ne serait pas recevable à suivre l'action intentée par son père, depuis décédé. (Cons d'Ét. 26 février 1875, Boulogne-sur-Mer.)

L'avocat des requérants devant le conseil de préfecture n'a pas qualité pour signer un pourvoi, s'il ne justifie pas d'un mandat. (Cons. d'Ét. 23 décembre 1884, Attigny; 30 janvier 1885, Lédergues; 24 mars 1893, Saint-Méard.)

Le moyen tiré du défaut de qualité du requérant est d'ordre public. (Cons. d'Ét. 27 février 1885, Donjon.)

254. — Quant au préfet, il ne peut en appeler au Conseil d'État que s'il avait lui-même déféré d'office l'élection au conseil de préfecture. (Cons. d'Ét. 26 décembre 1884, Dions; 16 janvier 1885, Nieppe.)

On reconnaît également au ministre de l'intérieur le droit de se pourvoir[1].

---

1. La jurisprudence du Conseil d'État a varié sur l'étendue des droits du ministre. (Voir les observations de M. Tardieu, auditeur, sous un arrêt du 9 juin 1894, *Revue générale d'administration*, 1894, t. II, p. 423.)

D'après le dernier état de la jurisprudence, le ministre peut se pourvoir dans le

255. — *Forme du pourvoi.* — Les pourvois non motivés sont irrecevables. (Cons. d'Ét. 26 décembre 1884, Fromérville; 20 novembre 1896, Poubeau.) Est suffisamment motivé le recours qui se réfère aux griefs invoqués devant le conseil de préfecture. (Cons. d'Ét., 2 mai 1902, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1902, III, p. 90.)

L'irrégularité résultant de l'absence de motifs n'est pas couverte par le dépôt d'un mémoire ampliatif produit soit au Conseil d'État, soit au ministère de l'intérieur, en dehors des délais. (Cons. d'Ét. 20 février 1885, Thorey-sous-Charny; 23 janvier 1885, Villespy; 29 mars 1889, Arcueil-Cachan; 19 décembre 1896, Coignières.)

256. — D'après le décret du 22 juillet 1806, les parties sont tenues de joindre à leur requête une copie de l'arrêté attaqué. Mais l'article 40 de la loi du 5 avril 1884, qui charge le préfet de l'instruction des pourvois, dispose qu'il enverra au ministre le dossier complet, *y compris une expédition de l'arrêté attaqué.* (Voir n° 261.) De ce dernier texte le ministre avait conclu que les requérants n'étaient pas tenus de joindre à leur requête la copie de l'arrêté.

Le Conseil d'État n'a pas partagé cette opinion et il a déclaré non recevables les requêtes qui n'étaient pas accompagnées de l'arrêté attaqué.

Un revirement, au moins partiel, de jurisprudence s'est produit en 1898. D'après un arrêt du 25 février 1898 (Moca-Croce), le requérant qui dépose sa requête à la préfecture ou à la sous-préfecture conformément à l'article 40 de la loi municipale est dispensé d'y joindre une copie de l'arrêté. Mais cette dispense n'est pas accordée au requérant qui dépose sa requête au secrétariat du Conseil d'État, suivant la faculté qui lui est donnée

---

même cas et dans le même délai que le préfet et, en outre, quand la protestation formée par les électeurs a été admise par le conseil de préfecture. (Voir Circ. Int. du 31 juillet 1890 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture, art. 59.)

par la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture[1]. — (Voir n° 259.)

257. — *Délai du pourvoi.* — D'après la législation antérieure, le délai du recours en matière électorale était de trois mois. (Loi 5 mai 1855, art. 45, § 5.) C'était alors le délai ordinaire pour les recours au Conseil d'État. La loi de finances du 13 avril 1900 a réduit ce délai à deux mois en maintenant les dispositions des lois qui ont fixé des délais spéciaux pour certaines matières. Tel est le cas pour les pourvois électoraux en matière municipale. La loi du 5 avril 1884 a adopté le délai d'un mois.

258. — Ce délai court, pour les intéressés, du jour où la décision leur a été notifiée; pour le préfet et pour le ministre, du jour de l'arrêté.

Le Conseil d'État décide que la connaissance acquise, sans notification régulière, suffit pour faire courir le délai. (Voir cependant une décision implicite contraire, 1er mai 1885, Cocurès.)

La convocation des électeurs appelés à remplacer des conseillers dont l'élection est annulée, équivaut à la notification de l'arrêté d'annulation et fait courir le délai. (Cons. d'Ét. 24 décembre 1844, Auriébat.)

Une notification faite à l'un des protestataires suffit pour faire courir le délai d'appel, lorsque la protestation a été faite dans un intérêt public et non personnel. (Cons. d'Ét. 3 juillet 1885, Tralonca; 1er juin 1889, Montratier.)

Pour la supputation du délai, il ne faut pas comprendre le *dies a quo,* c'est-à-dire le jour de la notification (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Pompignac), ni le *dies ad quem,* c'est-à-dire le jour où le recours est déposé (Cons. d'Ét. 20 avril 1883,

1. Voir, sur cette distinction un peu subtile, les observations de la *Jurisprudence municipale et rurale,* 1898, II, p. 48.

Sermano). Ainsi, un recours formé contre une décision notifiée le 24 juin doit, au plus tard, être déposé le 25 juillet. (Cons. d'Ét. 28 mars 1879, Montmirat; 9 janvier 1885, Breil; 7 août 1885, Maureillan; 27 juillet 1889, Séméac.)

Il en résulte que le délai est de 30 ou 31 jours suivant les mois. (Cons. d'Ét. 28 décembre 1888, Campuac; 23 février 1889, Nedde; 16 mars 1889, Chalançon.)

Les délais sont les mêmes pour la Corse que pour la France continentale. (D. 11 juin 1859; Cons. d'Ét. 20 avril 1883, Sermano.)

Lorsque le dernier jour du délai est un jour férié, le délai n'expire que le lendemain. (Cons. d'Ét. 5 juillet 1893, *Revue générale d'administration,* 1893, t. III, p. 60; 8 juillet 1904, *ibidem,* 1905, t. I, p. 175.) — Voir n° 218.

Le pourvoi mis à la poste dans le délai, mais qui n'est parvenu qu'après l'expiration, n'est pas recevable. (Cons. d'Ét. 7 novembre 1884, La Baffe.)

259. — D'après la loi du 5 avril 1884, le recours devait être déposé à la préfecture ou à la sous-préfecture. La loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture a modifié cette situation. Le pourvoi peut aujourd'hui être déposé soit au secrétariat général du Conseil d'État, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture (art. 61). — Voir n°s 245 et 256.

260. — *Instruction du pourvoi.* — Il appartenait exclusivement autrefois à la section du contentieux de prescrire les mesures d'instruction. La section transmettait le recours au ministre de l'intérieur en le chargeant de le faire communiquer, par l'intermédiaire du préfet, aux parties qui devaient être appelées en cause. Les parties appelées en cause adressaient leurs observations en défense à la préfecture[1] dans le délai

1. Elles pouvaient aussi les adresser directement au Conseil d'État qui, alors, les renvoyait au ministre de l'intérieur.

une chose impossible. La loi se borne, en conséquence, à dire que les pourvois seront jugés comme affaires urgentes, recommandant ainsi au juge la plus grande diligence possible (§ 6).

Mais, malgré tous les efforts des juges, des retards considérables se produisirent. Le Conseil d'État tel qu'il était organisé ne pouvait suffire à sa tâche. Pour décharger des rôles encombrés outre mesure, la loi du 28 octobre 1888 autorisa la création d'une section temporaire du contentieux qui fut elle-même, en vertu de la loi du 17 juillet 1900, divisée en deux sous-sections. La section du contentieux fut de son côté divisée en deux sous-sections en vertu de l'article 24 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Ces quatre sous-sections jugent concurremment les pourvois en matière d'élections, de contributions et de taxes assimilées. Le renvoi de ces affaires à l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux peut avoir lieu dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi du 24 mai 1872. (D. 16 juillet et 4 août 1900.)

266. — L'article 40 ajoute que l'affaire est jugée sans frais, dispensée du timbre et du ministère de l'avocat. Cette règle se retrouve dans la loi du 22 juillet 1889, article 61. C'est l'application du principe que nous avons rappelé plus haut (nos 241 et 251). Les parties ont néanmoins le droit de faire soutenir leur recours par un avocat; si elles usent de cette faculté, elles ne peuvent choisir qu'un des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui seuls ont qualité pour représenter les parties devant le Conseil.

Le Conseil d'État, pas plus que le conseil de préfecture, ne peut condamner la partie qui succombe à des dépens ou au remboursement de frais d'enquête.

Si la contestation soulève une question d'état, on appliquera les règles tracées par l'article 39. — (Voir nos 246 et suiv.)

La notification de la décision du Conseil d'État est faite

également sans frais, dans la forme administrative, par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur et du préfet.

267. — *Effet suspensif du recours.* — L'avant-dernier paragraphe de l'article 40 porte que les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur la réclamation, c'est-à-dire jusqu'à ce que le Conseil d'État, en cas d'appel formé par l'élu, se soit prononcé.

C'est une modification à l'ancienne législation.

Il était admis, sous l'empire de la loi de 1855, que les conseillers proclamés par le bureau de recensement puisaient dans cette proclamation un droit dont une protestation ne pouvait les dessaisir. L'élu, dont l'élection était attaquée devant le conseil de préfecture, continuait à siéger au conseil et à prendre part aux délibérations, en vertu du principe posé dans la loi des 15-27 mars 1791 portant « que l'exercice provisoire appartient à ceux dont l'élection est attaquée tant qu'elle n'a pas été annulée ».

La jurisprudence du Conseil d'État en a tiré cette conséquence que les actes auxquels a participé le conseiller dont l'élection est contestée, n'en demeurent pas moins valables, alors même que son élection vient à être ultérieurement annulée, alors même que la seule voix de l'élu invalidé aurait fait la majorité, alors même que la majorité des membres du conseil municipal voient leurs pouvoirs invalidés.

Le même principe veut que les conseillers dont l'élection a été attaquée devant le conseil de préfecture, mais a été maintenue par le tribunal administratif de première instance, conservent leurs fonctions, même si la décision du conseil de préfecture est attaquée. Ce point ne peut faire aucun doute, attendu que le recours au Conseil d'État n'a pas, en général, d'effet suspensif.

Mais, si le conseil de préfecture annule l'élection, il était admis autrefois que l'élu ne pouvait plus siéger, alors même qu'il en aurait appelé au Conseil d'État, attendu que le recours

n'a pas d'effet suspensif et que la législation n'avait fait qu'une seule exception à cette règle, en faveur des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement. (Loi du 22 juin 1833, art. 54.)

Il en résultait que l'administration pouvait, sans attendre la décision du Conseil d'État, faire procéder au remplacement du conseiller dont l'élection avait été annulée par le conseil de préfecture.

Si le Conseil d'État infirmait la décision des premiers juges et déclarait valables les premières élections, les secondes étaient considérées comme non avenues.

Ce système avait donc certains inconvénients. La loi nouvelle l'a modifié en décidant que le conseiller dont l'élection a été annulée par le conseil de préfecture, mais qui a relevé appel de cette décision ou qui se trouve encore dans le délai d'appel et tant qu'il n'a pas acquiescé au jugement (Cons. d'Ét. 23 janvier 1885, Jalognes), conservera ses fonctions jusqu'au jugement du recours par le Conseil d'État[1].

Nous hésitons à voir là une amélioration. Dans le nouveau système, le conseiller illégalement proclamé par le bureau électoral est assuré de siéger trois ou quatre mois au moins, puisqu'il lui suffira, si le conseil de préfecture annule sa proclamation, de faire, par simple lettre, appel au Conseil d'État. N'est-il pas à craindre que cette perspective n'engage certains bureaux, dans les communes divisées où l'ardeur de la lutte fait taire les scrupules de légalité, à proclamer contre tout droit, leurs candidats auxquels ils assureront, quoi qu'il arrive, une existence relativement longue?

La présomption qui naît pour l'élu de sa proclamation n'est pas telle, à notre avis, étant donnée la partialité de certains bureaux électoraux, que cette présomption ne doive céder de-

---

1. Cette innovation, qui avait été déjà adoptée par la Chambre en 1877 (séance du 11 mai), a été introduite dans la loi nouvelle, entre la première et la deuxième délibération à la Chambre, à la suite d'observations présentées par M. Jolibois à la séance du 12 février 1883.

vant la présomption beaucoup plus forte, née d'une décision du conseil de préfecture statuant contradictoirement et après débats publics.

Aussi comprenons-nous très bien qu'une proposition de loi ait été déposée par M. Escanyé pour demander la suppression du paragraphe 7 de l'article 40[1].

Quoi qu'il en soit, la loi est très nette sur ce point, et il ne devra plus désormais être pourvu au remplacement des conseillers dont l'élection aura été annulée, qu'après l'expiration du délai accordé à l'élu pour former un recours devant le Conseil d'État et, en cas de recours, après que l'annulation aura été confirmée par le Conseil d'État.

Délai pour le remplacement des conseillers dont l'élection est annulée.

268. — Le dernier paragraphe de l'article 40[2] fixe le délai maximum dans lequel devront être faites les élections nouvelles à deux mois à partir soit de l'annulation par le Conseil d'État, soit de l'expiration du délai d'appel.

Il ne suffit pas que l'arrêté soit rendu dans les deux mois, il faut que les électeurs soient convoqués, au moins pour le premier tour, dans ce délai. (Cons. d'Ét. 7 août 1885, La Bâtie-Montgascon.)

Le délai pour le remplacement du conseiller municipal invalidé court, en cas de pourvoi, du jour où la décision du Conseil d'État a été notifiée au ministre de l'intérieur. (Cons. d'Ét. 7 août 1885, La Bâtie-Montgascon; 14 février 1891, Villebret, *Revue générale d'administration,* 1891, t. II, p. 177), et non du jour de la décision même, bien que le Conseil d'État ait

1. Annexe au procès-verbal de la Chambre des députés du 30 mai 1901, numéro des impressions 2363. — Une autre proposition tendant à donner au préfet le droit de nommer, en attendant la décision du Conseil d'État, une commission municipale a été déposée au Sénat, le 16 décembre 1904, par M. Latappy.

2. Ce paragraphe a été introduit par voie d'amendement au cours de la deuxième délibération à la Chambre des députés. (Voir séances des 6 et 7 juillet 1883.)

décidé, dans une autre espèce, qu'un conseiller invalidé ne peut participer à l'élection du maire du jour de l'arrêt et alors même que cet arrêt ne serait pas encore notifié (7 décembre 1889, Castelnau-Montratier).

Pour que l'administration soit tenue de convoquer les électeurs, en cas d'annulation, il n'est pas nécessaire, comme dans le cas prévu par l'article 42 (voir n° 274), que les vacances dépassent le quart de l'effectif du conseil. Une seule annulation suffirait pour nécessiter la convocation du collège électoral.

Le fait que le conseil n'aurait pas été complété dans le délai légal ne serait pas, toutefois, une cause de nullité des délibérations prises par le conseil, à moins qu'il ne s'agisse de l'élection du maire. (Cons. d'Ét. 4 avril 1876, Castelsarrasin.) — Voir article 77, n° 602.

ART. 41.

Durée des pouvoirs des conseils municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 8.
Les conseils municipaux sont nommés pour *quatre ans*. Ils sont renouvelés intégralement le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle.	*Les conseils municipaux nommés resteront en fonctions jusqu'à la promulgation de la loi organique sur les municipalités. Néanmoins, la durée de ces fonctions ne pourra excéder* trois ans.

269. — La loi du 21 mars 1831 avait fixé à six ans la durée des fonctions des conseils municipaux, avec renouvellement par moitié tous les trois ans. Ce régime a subsisté jusqu'en 1848.

En 1848 et 1852, les conseils municipaux ont été intégralement renouvelés.

La loi de 1855 (art. 8) a limité à cinq ans la durée du mandat, avec renouvellement intégral. Ce régime a été appliqué jusqu'en 1870. L'article 18 de la loi du 27 juillet 1867 avait bien étendu à sept ans la durée des fonctions des conseils municipaux, mais cette disposition a été abrogée par l'article 4 de la loi du 22 juillet 1870 avant d'avoir été appliquée.

La loi provisoire du 14 avril 1871 portait que la durée des pouvoirs des conseils municipaux *élus en vertu de cette loi* ne pourrait excéder trois ans. Bien que cette disposition parût ne devoir s'appliquer qu'aux conseillers élus en 1871, on l'a considérée comme posant une règle générale et, en fait, les conseils municipaux ont été renouvelés en novembre 1874, janvier 1878 et janvier 1881 [1]. Les pouvoirs des conseils élus à cette dernière date, et qui devaient prendre fin en janvier 1884, ont été prorogés jusqu'au premier dimanche de mai par la loi du 3 janvier 1884, afin que les élections pussent se faire d'après la nouvelle législation.

270. — Le système du renouvellement par moitié tous les trois ans a trouvé, tant à la Chambre des députés (séances des 12 février et 6 juillet 1883) qu'au Sénat (séance du 7 février 1884), des partisans convaincus; mais les deux Chambres ont, à de très fortes majorités, maintenu le principe du renouvellement intégral comme plus simple et entré dans nos mœurs. Elles ont seulement porté la durée des pouvoirs des conseils à quatre ans, période qui leur a paru assez longue pour permettre aux conseillers de s'initier aux affaires et de mener à bien les projets préparés et assez courte pour que leur autorité ne soit pas sensiblement affaiblie.

Conformément à la tradition, tous les conseils municipaux seront renouvelés à la même date, alors même que, par suite

1. La période triennale a donc été dépassée en 1874 et 1878, la première fois en vertu d'une loi du 25 mars 1874, la seconde fois par suite des événements politiques. (Voir *Revue générale d'administration*, 1884, t. I, p. 83.)

d'élections dans l'intervalle de la période quatriennale, quelques-uns d'entre eux auraient moins de quatre années d'existence. Les conseillers élus dans l'intervalle d'un renouvellement à l'autre ne le sont donc que pour le temps qui reste à courir de la période.

271. — Le texte voté par la Chambre portait qu'il serait procédé au renouvellement des conseils municipaux au moins quinze jours avant l'expiration de leur mandat et que les nouveaux élus ne pourraient siéger qu'après l'expiration du mandat du précédent conseil.

Le Sénat a substitué à cette rédaction qui avait motivé d'assez justes critiques à la Chambre des députés (séance du 6 juillet 1883) une date fixe pour l'élection qui devra toujours avoir lieu le premier dimanche de mai. Cette date a été attaquée au Sénat par M. Poriquet, qui proposait d'y substituer le second dimanche de mars, afin que le conseil municipal pût tenir sa session budgétaire dans les premiers jours de mai. Le rapporteur a reconnu qu'en fait les nouvelles municipalités ne pourront fonctionner que dans le courant ou à la fin de mai, mais cet inconvénient lui a paru beaucoup moindre que celui de faire voter les électeurs sur les anciennes listes. Le Sénat a partagé cet avis et l'amendement de M. Poriquet a été repoussé (séance du 11 mars 1884).

272. — L'ancienne législation prévoyait le cas où le renouvellement n'aurait pas lieu, jour pour jour, à l'expiration de la période légale et portait que les anciens conseils conserveraient leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs[1].

---

1. De cette disposition de la loi du 5 mai 1855 on avait conclu que l'ancien conseil pouvait être valablement convoqué pour délibérer sur une affaire urgente, non seulement après la convocation des électeurs appelés à nommer un nouveau conseil, mais encore après l'élection de ce nouveau conseil s'il n'était pas installé. — On admettait même que, si l'élection du nouveau conseil était annulée, on pouvait encore faire appel à l'ancien conseil; mais ce dernier point était contesté.

On n'admettait pas, d'ailleurs, que l'expiration de la période quinquennale mît fin,

(Loi 5 mai 1855, art. 49.) Cette disposition avait l'avantage de supprimer toute interruption dans la vie municipale. La nouvelle loi la maintient pour les maires et adjoints (art. 81; voir n° 654); mais il ne semble pas entrer dans sa pensée de la conserver pour les conseils municipaux; ni le texte voté par la Chambre des députés, ni le texte amendé par le Sénat ne paraissent pouvoir se prêter à cette interprétation[1].

Si donc, par suite de circonstances exceptionnelles, le renouvellement se trouvait ajourné dans une commune, on ne pourrait plus, passé le premier dimanche de mai, recourir à l'ancien conseil qui n'aurait plus d'existence légale et, si des élections étaient impossibles, le seul moyen légal de pourvoir aux nécessités de l'administration courante serait de nommer des délégués spéciaux, conformément à l'article 44. — (Voir n° 292.)

273. — L'article 41 a été déclaré applicable à Paris par la loi du 2 avril 1896.

---

jour pour jour, aux pouvoirs des conseils municipaux, et l'époque du renouvellement général était fixée, dans l'année, à une date antérieure ou postérieure à celle du précédent renouvellement.

En 1865, le renouvellement ayant précédé d'un mois la date de l'expiration de la période quinquennale (les élections avaient eu lieu les 18 et 19 août 1860 et elles étaient fixées, en 1865, aux 22 et 23 juillet), le gouvernement crut nécessaire d'insérer dans le décret de convocation des électeurs une disposition qui déclarait les conseils municipaux dissous. Mais, pour remédier aux difficultés pratiques qui résultèrent de cette suspension de la vie municipale, le décret fut ultérieurement rectifié en ce sens que la dissolution ne devait courir que du 24 juillet.

1. Un arrêt de la deuxième sous-section du contentieux semble contraire à ce principe. Il casse des élections faites à la suite du renouvellement général parce que le préfet avait nommé pour présider le bureau électoral, à défaut du maire et de l'adjoint suspendus, un délégué spécial sans faire appel aux anciens conseillers municipaux, qui, d'après l'article 41, n'avaient plus d'existence. (Cons. d'Ét. 19 janvier 1901, Néfiach.) Peut-être le Conseil d'État s'est-il cru lié par le texte de l'article 17 de la loi qui, sans distinguer le cas d'élections générales et le cas d'élections partielles, appelle à la présidence du bureau électoral le maire, les adjoints, et les *conseillers municipaux* dans l'ordre du tableau. — (Voir n° 85, note.)

Art. 42.

Délai dans lequel il doit être pourvu aux vacances.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Lorsque le conseil municipal se trouve, par l'effet des vacances survenues, réduit aux trois quarts de ses membres, il est, *dans le délai de deux mois à dater de la dernière vacance*, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu à faire des élections partielles, quand la section a perdu *la moitié de ses conseillers.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 8.

En cas de vacance dans l'intervalle des élections quinquennales, il est procédé au remplacement quand le conseil municipal se trouve réduit aux trois quarts de ses membres.

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 8.

Les conseils municipaux nommés resteront en fonctions jusqu'à la promulgation de la loi organique sur les municipalités. Néanmoins, la durée de ces fonctions ne pourra excéder trois ans. Dans l'intervalle, on ne procédera à de nouvelles élections que si le nombre des conseillers avait été réduit de plus d'un quart.

Toutefois, dans les communes divisées en sections, ou arrondissements, il y aura toujours lieu à faire des élections partielles toutes les fois que, par suite de décès ou perte des droits politiques, la section n'aurait plus aucun représentant *dans le conseil.*

274. — Nous avons vu, sous l'article 40, qu'en cas d'annulation de tout ou partie des élections, l'administration est tenue de faire procéder au remplacement des conseillers dont l'élection est annulée, quel qu'en soit le nombre, dans un délai de deux mois à partir du jour où l'annulation est devenue définitive. — (Voir n° 268.)

Nous trouverons plus loin (art. 77, n° 602) une disposition qui exige que le conseil municipal soit complété, quel que soit le nombre des vacances, avant l'élection du maire.

En dehors de ces deux cas, l'administration n'est tenue de faire procéder à de nouvelles élections que si le conseil se trouve réduit aux trois quarts de ses membres.

Cette disposition est empruntée aux articles 8 des lois du 5 mai 1855 et du 14 avril 1871.

275. — La loi dit : réduit *aux trois quarts* et non pas *à moins des trois quarts*. Par conséquent, si le conseil se compose de 12 membres, des élections complémentaires seront nécessaires dès que le nombre des membres en exercice[1] sera réduit à 9. Si le conseil se compose de 14 membres, des élections devront avoir lieu dès que le nombre des membres en exercice descendra à 10, puisque les trois quarts de 14 sont 10,5.

Lorsque le nombre des vacances est inférieur au quart, l'administration n'est pas tenue de faire procéder à de nouvelles élections, mais elle est toujours libre de le faire[2].

276. — Ainsi que nous l'avons vu sous l'article 41 les pouvoirs des conseillers élus dans l'intervalle du renouvellement ne durent que jusqu'à l'époque de ce renouvellement. (Voir n° 270.) Si les vacances qui rendent des élections complémentaires nécessaires, surviennent aux approches d'un renouvellement, les conseillers qui seraient nommés n'auraient que quelques mois à siéger et peu de candidats seraient disposés à briguer un mandat aussi précaire. Pour parer à cet inconvé-

---

1. Voir, pour ce qu'il faut entendre par membre en exercice, le commentaire de l'article 50 (n° 317).

2. Ce droit a été nettement reconnu par le Conseil d'État, même sous l'empire de la loi du 14 avril 1871, où cependant la rédaction vicieuse de la loi pouvait justifier quelques hésitations. La loi disait : « Dans l'intervalle (du renouvellement), on ne procédera à de nouvelles élections que si le nombre des conseillers avait été réduit à plus d'un quart. » Le Conseil d'État a néanmoins affirmé que cette disposition « n'avait pas pour effet d'enlever au préfet le droit de pourvoir aux vacances qui se produisent par suite de démissions, de décès ou de toute autre cause ». (Cons. d'Ét. 2 février 1880, Racéto. Voir, dans le même sens, *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, 1872, p. 278.)

nient, la loi de 1884 étend aux élections municipales une disposition analogue à celles qui figurent déjà dans la loi sur les élections sénatoriales et dans la loi départementale, et qui ne rend obligatoires des élections complémentaires, dans les six derniers mois qui précèdent le renouvellement intégral, que si le nombre des vacances excède la moitié de l'effectif légal du conseil.

Dans les deux derniers mois, il pourrait même n'être pourvu à aucune vacance, alors même qu'elles excéderaient la moitié de l'effectif du conseil, puisque l'article 42 accorde à l'administration un délai de deux mois pour procéder à l'élection.

277. — Ce délai court de la date de la dernière vacance qui a réduit l'effectif légal du conseil.

Les électeurs doivent-ils être réunis dans le délai de deux mois, où suffit-il que l'arrêté qui les convoque soit publié dans ce délai? — Nous pensons que l'arrêté de convocation doit être publié assez à temps pour que la réunion effective des électeurs puisse avoir lieu dans les deux mois. C'est ainsi que sont appliqués les délais en matière d'élections législatives ou départementales. Le Conseil d'État a du reste jugé dans le même sens (7 août 1885, La Bâtie-Montgascon.) — Voir n° 268.

278. — Dans les communes divisées en sections électorales conformément aux articles 11 et 12, il y a toujours, dit le dernier paragraphe de l'article 42, lieu à faire des élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers. Le texte primitif portait : « quand la section n'a plus aucun représentant dans le conseil » ; c'était la reproduction du paragraphe 3 de l'article 8 de la loi du 14 avril 1871 ; mais la Chambre des députés a modifié la rédaction en adoptant un amendement de M. Bernier auquel s'est ralliée la commission (séance du 12 février 1883).

Dans la même séance, M. Dureau de Vaulcomte a proposé un paragraphe additionnel portant que, « quand il y aurait lieu

de remplacer des conseillers élus par des sections, ces remplacements seraient faits par les sections auxquelles appartenaient les conseillers ». Le rapporteur s'est opposé à l'addition proposée, disant que la chose allait de soi. Il aurait pu ajouter que cette disposition figure textuellement à l'article 16 de la loi. — (Voir n° 79.)

279. — La circonstance que le conseil municipal se trouve réduit à un chiffre inférieur au minimum fixé par l'article 42 fait un devoir à l'administration de compléter le conseil, mais elle n'entraîne pas la nullité des délibérations prises par le conseil municipal incomplet, si, pour une cause ou pour une autre, les électeurs n'ont pas été convoqués ou n'ont pas répondu à la convocation. La jurisprudence du Conseil d'État était déjà fixée dans ce sens[1] (31 décembre 1878, Courcelles-Chivre), et cette conséquence ressort très nettement des explications données par le rapporteur de la Chambre à la séance du 12 février 1883. M. Papon avait déposé un amendement portant que le conseil, bien qu'incomplet, pourrait délibérer, à la condition que la moitié des membres en exercice assistassent à la séance et sous la réserve qu'il ne prendrait que des mesures de simple administration conservatoires et urgentes lorsqu'il aurait perdu plus de la moitié de ses membres. Le rapporteur a fait remarquer que ce que demandait M. Papon dans la première partie de son amendement existait dans l'article 50, qui se borne à exiger, pour la validité des délibérations, la présence de la moitié des membres en exercice, sans fixer un minimum pour ces derniers et, en ce qui concerne la seconde partie de l'amendement, que l'on ne pouvait restreindre les droits d'un corps délibérant, tant qu'il se trouvait en nombre suffisant pour fonctionner. A la suite de ces explications, M. Papon a retiré sa proposition.

Il n'est fait d'exception que pour la nomination des maires

1. Voir article 50, n° 324.

et adjoints, qui ne peut être faite valablement par un conseil incomplet. — (Voir art. 77, n° 602.)

ART. 43.

Suspension et dissolution des conseils municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, *rendu en conseil des ministres* et *publié au Journal officiel*, et, dans les colonies régies par la présente loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au *Journal officiel de la colonie*.

S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu *par arrêté motivé* du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder *un mois*. Dans les colonies ci-dessus spécifiées, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 13.

Les conseils municipaux peuvent être suspendus par le préfet; la dissolution ne peut être prononcée que par l'Empereur.

La suspension, prononcée par le préfet, sera de deux mois et pourra être prolongée par le ministre de l'intérieur jusqu'à une année; *à l'expiration de ce délai, si la dissolution n'a pas été prononcée par un décret, le conseil municipal reprend ses fonctions.*

280. — Aux termes de la loi du 5 mai 1855 (art. 13), les conseils municipaux pouvaient être suspendus par le préfet. La durée de la suspension était de deux mois et pouvait être prolongée par le ministre jusqu'à une année. — La dissolution était prononcée par décret. L'effet de la dissolution pouvait durer jusqu'au renouvellement intégral; mais il avait été restreint à trois ans par la loi du 24 juillet 1867.

Les pouvoirs que la loi nouvelle accorde au gouvernement, pour réprimer les écarts toujours possibles des conseils muni-

cipaux et empêcher que ces assemblées locales ne se mettent en rébellion contre le gouvernement lui-même, sont beaucoup plus restreints.

Le droit de dissolution est maintenu comme une arme nécessaire; mais il ne peut plus s'exercer que dans les conditions suivantes : 1° le décret doit être motivé; 2° il doit être pris en conseil des ministres; 3° il doit être inséré au *Journal officiel;* 4° enfin, ainsi que nous le verrons sous l'article 45 (n° 293), l'effet en est limité à deux mois.

281. — Le droit de suspension a été également maintenu au préfet; mais la nécessité de ce pouvoir a été beaucoup plus contestée, au moins lors de la discussion du projet de 1876 à la Chambre des députés et, pour le faire accepter, la commission avait été obligée de restreindre la durée de la suspension à un mois, au lieu de trois, et de spécifier que le préfet ne pourrait prendre d'arrêté qu'en cas d'urgence et d'excès de pouvoirs du conseil municipal et en motivant sa décision (séances des 11 et 12 mai 1877).

Ces restrictions ont passé dans le texte définitif, sauf la condition d'excès de pouvoirs qui a disparu entre les deux lectures du nouveau projet à la Chambre des députés. Le préfet a donc le droit de suspendre, mais à la condition qu'il y ait urgence, qu'il motive son arrêté et qu'il en réfère immédiatement au ministre. La suspension n'est plus, en effet, dans la législation nouvelle, comme dans l'ancienne, une mesure répressive d'une gravité moindre que la dissolution; c'est une simple mesure transitoire destinée à parer à une nécessité urgente et à laisser au gouvernement le temps de prononcer la dissolution du conseil s'il le juge nécessaire. Aussi, la suspension ne dure-t-elle qu'un mois et si, à l'expiration de ce mois, le décret de dissolution n'est pas intervenu, le conseil reprend ses fonctions.

282. — Dans les colonies, la suspension, comme la disso-

lution, peut être prononcée par le gouverneur en conseil privé; pour le surplus, la législation métropolitaine est applicable[1].

283. — Une décision portant suspension ou dissolution d'un conseil municipal peut-elle être attaquée? — Il faut à cet égard faire une distinction. La loi ayant subordonné l'exercice de ce droit à certaines conditions, à l'observation de certaines formes, un décret ou un arrêté pris en dehors de ces conditions et de ces formes pourrait être attaqué, de ce chef, pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'État. Ainsi, si un décret de dissolution n'était pas motivé, s'il n'était pas pris en conseil des ministres, il pourrait être annulé. (Dans ce sens Cons. d'Ét. 31 janvier 1902, Vezzani[2].) — Voir n° 288.

Il en serait de même d'un arrêté préfectoral de suspension non motivé.

Mais l'appréciation des motifs qui ont déterminé la mesure ne saurait être soumise au Conseil d'État par la voie contentieuse (Cons. d'Ét. 25 juin 1857, Collard; 26 février 1872, Montpezat-Bétracq; 22 janvier 1875, Dumont; 4 juin 1875,

---

1. Au cours de la deuxième délibération à la Chambre des députés, le rapporteur avait demandé, au nom du ministre de la marine, que le droit de dissolution fût réservé au Président de la République, mais que le gouverneur pût suspendre pour quatre mois, afin de laisser au pouvoir central le temps de statuer. La Chambre a préféré confier au gouverneur le droit de dissolution, qui n'a d'effet que pendant deux mois, puisque le conseil dissous doit être remplacé après ce délai.

2. Dans cette espèce, le décret était attaqué pour deux motifs. Il n'aurait pas été pris en conseil des ministres; il était exclusivement motivé sur ce que les élections municipales avaient été irrégulières. Le Conseil d'État, en déclarant qu'il n'était pas besoin de statuer sur le premier grief, a annulé le décret, attendu « que si étendues que soient les attributions dévolues au Président de la République par l'article 43, elles ne peuvent être exercées en vue d'obtenir le redressement d'irrégularités qui se seraient produites au cours des opérations électorales et dont la connaissance a été réservée par la loi à la juridiction administrative. » (*Revue générale d'administration*, 1902, t. I, p. 282.)

Dans une autre espèce (Arrêt du 10 mars 1864, Darnaud), le préfet avait composé la commission municipale nommée par l'arrêté de suspension pour remplacer le conseil municipal d'un nombre de membres inférieur au minimum légal.

Par arrêt du 28 novembre 1891, le Conseil d'État a également annulé pour excès de pouvoirs un arrêté du gouverneur du Sénégal portant dissolution du conseil municipal de Saint-Louis, dont l'élection avait été précédemment annulée. (*Revue générale d'administration*, 1892, t. I, p. 46.)

Allard; 31 mai 1878, Doubet), à moins que, comme dans l'espèce citée plus haut (Vezzani), les motifs ne renferment une illégalité.

Bien que la loi limite le droit de suspension au cas d'urgence, nous croyons que l'appréciation de l'urgence échappe, comme les motifs mêmes de la décision, à l'appréciation du Conseil d'État.

284. — On se demandait autrefois si un conseil municipal démissionnaire, mais dont la démission n'avait pas été acceptée, pouvait être suspendu ou dissous et on résolvait la question affirmativement, attendu que la démission n'avait pas pour effet de dégager les conseillers de leurs fonctions tant qu'elle n'avait pas été acceptée par l'autorité supérieure. (Cons. d'Ét. 10 mars 1864, Darnaud; 13 février 1869, Tirard.) La même solution s'impose aujourd'hui, bien que la démission ait plutôt le caractère d'un acte unilatéral, et que le préfet n'ait plus à l'accepter, mais seulement à en accuser réception (art. 60, n° 417). La démission n'étant définitive que quand il en a été accusé réception, ou qu'un mois s'est écoulé depuis l'envoi itératif de la démission par lettre recommandée, le conseil est encore en fonctions tant que ces conditions ne sont pas remplies. Telle paraît être la jurisprudence du Conseil d'État (24 novembre 1884, Autry; 9 janvier 1885, Chéragas).

285. — Ajoutons, bien que cela soit évident, que la suspension et la dissolution ne peuvent frapper que l'ensemble du conseil municipal et ne sauraient atteindre des conseillers pris isolément, ce qui constituerait de véritables révocations.

Art. 44.

Délégation spéciale remplaçant le conseil municipal en cas de dissolution ou d'absence de conseil.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

En cas de dissolution d'un conseil municipal *ou de démission de tous ses membres en exercice*, et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué, *une délégation spéciale en remplit les fonctions.*

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du Président de la République, et, dans les colonies, par arrêté du gouverneur.

Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président et, au besoin, le vice-président.

Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 13.

En cas de suspension, le préfet nomme immédiatement une commission pour remplir les fonctions du conseil municipal dont la suspension a été prononcée.

En cas de dissolution, la commission est nommée soit par l'Empereur, soit par le préfet, suivant la distinction établie au paragraphe 1er de l'article 2 de la présente loi.

Le nombre des membres de cette commission ne peut être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux.

La commission nommée en cas de dissolution peut être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement quinquennal.

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 22.

La commission nommée en cas de dissolution d'un conseil municipal, conformément à l'article 13 de la loi du 5 mai 1855, peut être maintenue en fonctions pendant trois ans.

286. — En cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal, l'ancienne législation autorisait le gouverne-

ment à nommer une commission municipale, dont l'effectif ne pouvait être inférieur à la moitié du nombre des membres du conseil municipal. Cette commission qui, en cas de dissolution, pouvait rester en fonctions jusqu'au renouvellement quinquennal ou du moins pendant trois ans, d'après la loi du 24 juillet 1867, avait exactement les mêmes pouvoirs que le conseil municipal. Elle pouvait voter des emprunts et engager, pour de longues années, les finances municipales.

Le législateur a voulu remédier à cet abus.

287. — Le projet voté en 1877 par la Chambre des députés réduisait la durée des pouvoirs de la commission municipale à six mois en cas de dissolution. La commission, que le conseil municipal fût suspendu ou dissous, n'avait que les droits d'un administrateur provisoire, restreints aux actes urgents; ses membres devaient, en outre, remplir les conditions d'éligibilité exigées des conseillers municipaux.

Le projet présenté en 1882 et qui est devenu la loi actuelle, ne prévoyait la nomination d'une commission municipale qu'en cas de dissolution. Il maintenait les restrictions apportées aux pouvoirs de cette commission; mais le nombre de ses membres pouvait descendre au tiers de l'effectif légal du conseil (séance du 12 février 1883).

Dans l'intervalle des deux délibérations, la commission de la Chambre des députés a modifié son système et substitué un seul délégué à la commission municipale, pour éviter les difficultés que rencontre souvent la constitution d'une commission municipale. La Chambre a adopté ce nouveau système (séance du 6 juillet 1883), en autorisant l'administration à prendre le délégué en dehors des éligibles ou des habitants de la commune.

Mais le Sénat a craint qu'une seule personne ne pût suffire aux devoirs multiples que lui imposerait la double délégation des pouvoirs du maire (dont l'art. 87 l'investit) et des pouvoirs du conseil municipal, et il a porté à trois le nombre minimum

des délégués ; ce nombre peut, dans les villes dont la population dépasse 35,000 âmes, être porté à 4, 5, 6 ou 7.

288. — Les délégués sont nommés par le Président de la République. L'un d'eux est désigné comme président de la délégation, un autre peut recevoir le titre de vice-président. Le président de la délégation et, à son défaut, le vice-président, remplit les fonctions de maire (art. 87, voir n° 716), tandis que la délégation fait fonctions de conseil municipal.

Ils doivent être nommés dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation[1] de la démission du conseil.

Ils doivent remplir les conditions d'éligibilité aux fonctions municipales. Par conséquent, un receveur particulier ne pourrait être nommé délégué. (Décis. Int. 7 septembre 1895, Basses-Pyrénées[2].)

Les délégués peuvent être remplacés au cours de leur mandat par d'autres commissaires. C'est l'application du principe, qu'à moins d'exceptions formellement écrites dans la loi, l'autorité qui nomme a le droit de mettre fin aux fonctions. (Décisions ministérielles des 1er mars 1886, Quarante ; 15 octobre 1889, Orchain.) Du reste, on admettait autrefois qu'une commission municipale pouvait être suspendue et remplacée par une autre commission. (Cons. d'Ét. 27 février 1880, Daux.)

Le recours pour excès de pouvoirs est admis contre les dé-

---

1. Cette expression n'est plus exacte, puisque, aux termes de l'article 60, le préfet n'a plus à accepter les démissions, mais seulement à en accuser réception.

2. Nous remarquons cependant qu'à Marseille, le trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône a été nommé membre de la délégation spéciale chargée d'administrer provisoirement la ville (juin 1902). Faut-il voir dans cette nomination un revirement de jurisprudence, ou bien l'éligibilité aux fonctions municipales n'est-elle exigée que du président de la délégation qui remplit les fonctions de maire ?

En 1904, à la suite de la réunion à Alger de la commune de Mustapha et d'une fraction de celle de Saint-Eugène, une délégation a été nommée pour administrer provisoirement les communes d'Alger et de Saint-Eugène et l'*Officiel* du 11 avril cite parmi les membres de la délégation d'Alger le trésorier-payeur général, appelé à remplir les fonctions de président, c'est-à-dire de maire, bien que l'article 80 porte expressément que les trésoriers-payeurs généraux ne peuvent être nommés maire *ni en exercer même temporairement les fonctions.*

crets instituant une délégation spéciale. (Cons. d'Ét. 27 novembre 1891, Saint-Louis du Sénégal; 26 décembre 1891, Saint-Julien-Beychevelle; 28 juin 1905, Servian.)— Voir n° 282.

289. — Ses pouvoirs, dit la loi, sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, les délégués ne peuvent engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Ils ne peuvent, ni préparer le budget, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public. Des explications échangées dans la séance de la Chambre du 12 mai 1877, il ressort qu'en matière financière les pouvoirs des délégués se bornent à disposer des crédits inscrits au budget de l'exercice en cours, y compris le crédit des dépenses imprévues et les fonds restés libres, sur l'exercice courant, par suite du non-emploi de certains crédits; en un mot, ils peuvent se mouvoir dans les limites du budget de l'exercice courant, mais non au delà.

Par cela même qu'elle doit se borner aux actes d'administration conservatoires et urgents, la délégation spéciale ne peut engager un procès au nom de la commune, à moins qu'il ne s'agisse d'un acte conservatoire. (Avis Int. 22 janvier 1896, *Revue générale d'administration,* 1897, t. II, p. 65.)

290. — En ce qui concerne le personnel, elle ne peut, dit la loi, le modifier. Si on s'en tenait à la réponse faite par le rapporteur de la Chambre des députés à M. Leydet, dans la séance du 6 juillet 1883, cette expression devrait s'interpréter en ce sens que la délégation ne pourrait faire aucune nomination, aucun remplacement, aucune révocation dans le personnel de la municipalité, de la mairie, de la police; mais cette déclaration se trouve en contradiction, d'une part avec la décision par laquelle la Chambre des députés a rejeté, sous l'article 87 (séance du 25 octobre 1883), un amendement de M. Lorois, tendant à interdire à la délégation de nommer des gardes

champêtres, et d'autre part, avec le rejet par le Sénat d'un article additionnel présenté par M. de Ravignan, sous l'article 44 (séance du 1er mars 1884), et tendant à ne donner à la délégation que le droit de nommer et suspendre *à titre provisoire* les employés communaux. Le rapporteur a répondu que cet amendement était inutile, attendu que la délégation n'a que des pouvoirs essentiellement transitoires, que le maire nouveau, se trouvant en présence d'agents communaux nommés, suspendus ou révoqués par la délégation, reprendra tous ses droits et « fera pour le personnel communal tous les actes que la loi lui attribue ». De ces décisions et explications, il résulte que la délégation ou plutôt son président, qui exerce les fonctions de maire, a, à l'égard du personnel, les mêmes droits que le maire.

291. — Les délégués ont également, en ce qui concerne la présidence des bureaux de vote, les mêmes droits que les maires et adjoints. Cela résulte du rejet d'un amendement de M. Leydet, qui demandait que la présidence des élections fût confiée au juge de paix (séance de la Chambre des députés du 6 juillet 1883).

Parmi les actes d'administration urgents que la délégation spéciale peut accomplir, il faut évidemment placer la revision des listes électorales. (Avis Int. 19 février 1898, *Revue générale d'administration,* 1899, t. Ier, p. 183.)

Le président, comme le maire, peut déléguer une partie de ses fonctions au vice-président ou à un membre de la délégation, notamment les fonctions d'officier de l'état civil. (Décis. Int. 16 avril 1887, Nord.)

La délégation, siégeant comme conseil municipal, n'est pas obligée d'admettre le public à ses séances. (Décis. Int. 3 mai 1887, Nord.)

292. — Ce n'est pas seulement en cas de dissolution du conseil municipal que la loi autorise le gouvernement à nom-

mer des délégués qui en font provisoirement fonctions. Comblant une lacune des législations précédentes, la loi de 1884 autorise la nomination d'une délégation : 1° lorsque tous les membres du conseil en exercice ont donné leur démission; 2° lorsqu'aucun conseil ne peut être constitué[1]. Il arrivait, en effet, assez souvent que les conseillers élus donnaient leur démission et que les électeurs, pour un motif ou pour un autre, refusaient de leur donner des successeurs[2]. Dans ce cas, il n'était pas possible d'instituer une commission municipale, car la loi ne prévoyait cette nomination que pour remplacer un conseil dissous ou suspendu. Désormais, il pourra, grâce à l'institution des délégués, être pourvu à l'expédition des affaires courantes.

Des explications données par le rapporteur au Sénat, il résulte qu'il suffit, pour autoriser la nomination d'une délégation, que les électeurs convoqués ne se soient présentés, ni au premier, ni au second tour de scrutin. Il n'est pas nécessaire de faire une nouvelle convocation, si la première (comprenant les deux tours) n'a pas abouti (séance du 1er mars 1884).

Mais l'impossibilité de constituer un conseil municipal ne pouvant être établie avant qu'il n'ait été procédé au second tour de scrutin, la nomination d'une délégation spéciale entre les deux tours serait nulle. (Cons. d'Ét. 28 juin 1905, Servian.)

Il n'y a pas lieu non plus d'instituer une délégation spéciale dans le cas où les élections précédentes viennent à être annulées. L'ancien maire reste en fonctions[3]. (Cons. d'Ét. 20 novembre 1885, Damazan.)

---

1. La loi établit trois cas où une délégation peut être nommée : 1° dissolution; 2° annulation des élections; 3° impossibilité de reconstituer le conseil. (Voir *Revue générale d'administration*, 1892, t. I, p. 46.)

2. Voir au procès-verbal des séances du Sénat (19 juin 1900) l'exemple d'une commune qui refusait depuis deux ans d'élire son conseil municipal.

3. Une circulaire ministérielle du 10 mars 1887 prescrit aux préfets de provoquer la constitution d'une délégation spéciale toutes les fois que le conseil municipal vient à résigner son mandat. Cette prescription paraît bien excessive; la municipalité peut, en effet, conserver son mandat avec l'autorisation du préfet, et il suffirait, dans la plupart des cas, de faire procéder au renouvellement du conseil municipal.

ART. 45.

Durée des pouvoirs de la délégation.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 13, ET LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 22.

(*Voir l'article précédent.*)

293. — Du moment où on ne donne à la délégation qui remplace le conseil municipal que des pouvoirs très restreints et qu'elle ne peut voter aucun budget, il était indispensable de limiter à une très courte période la durée de son mandat.

L'article 45 veut que, toutes les fois qu'une délégation a été nommée, soit à la suite de la dissolution du conseil, soit parce qu'il était impossible de constituer le conseil, il soit procédé à la réélection du conseil dans les deux mois.

Ce délai court, en cas de dissolution, de la date du décret de dissolution; en cas de démission de tous les conseillers, de la date de la dernière démission[1].

Le rapporteur de la Chambre des députés a, toutefois, reconnu que, dans certains cas, les pouvoirs de la délégation se trouveront forcément prorogés : si, par exemple, les électeurs convoqués refusent de nommer leurs conseillers. Répondant, dans la séance du 6 juillet 1883, à M. Amagat qui lui deman-

1. Ce délai doit, suivant nous, s'entendre en ce sens que l'arrêté qui convoque les électeurs sera rendu assez à temps pour que l'élection même ait lieu dans les deux mois. (Voir nos 268 et 277.)

dait ce qui arriverait alors, il n'a pas hésité à déclarer que « la situation se prolongerait jusqu'au moment où il serait possible de constituer un conseil municipal ». Dans cette hypothèse, il faudrait recourir, pour l'établissement du budget, à l'article 150.

C'est en prévision sans doute d'une telle situation que le dernier paragraphe de l'article 45, qui portait que les fonctions des délégués ne pourraient jamais excéder le délai de deux mois, a été modifié à la Chambre des députés en ce sens que les pouvoirs des délégués n'expirent de plein droit qu'à l'installation du conseil municipal reconstitué. — (Voir art. 87, n° 716.)

Le délai de deux mois n'est qu'un délai maximum. Le gouvernement aurait toujours le droit d'abréger ce délai en convoquant plus tôt les électeurs. (Cons. d'Ét. 10 juillet 1874, Ajaccio.)

CHAPITRE II

Fonctionnement des conseils municipaux.

Art. 46.

Lieu de réunion du conseil municipal. — Date et durée des sessions ordinaires.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire quatre fois l'année : en février, mai, août et novembre.

La durée de chaque session est de *quinze* jours ; *elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.*

La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 15.

Les conseils municipaux s'assemblent, en session ordinaire, quatre fois l'année : au commencement de *février, mai, août et novembre. Chaque session peut durer* dix *jours.*

	ART. 16.
Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.	*Dans les sessions ordinaires, le conseil peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.*

Lieu de réunion du conseil municipal.

294. — Avant d'examiner les règles qui président au fonctionnement des conseils municipaux, nous croyons devoir dire où ils doivent se réunir.

Le conseil municipal doit siéger au chef-lieu de la commune[1], à la mairie ou dans le local qui tient lieu de mairie et où sont centralisées les archives municipales.

Par suite, seraient nulles les délibérations prises par un conseil dans un hameau autre que le chef-lieu. (Cons. d'Ét. 9 décembre 1898, *Revue générale d'administration,* 1899, t. II, p. 34.)

Mais si, par suite de circonstances exceptionnelles, les locaux de la mairie ne sont pas à la disposition du conseil, celui-ci ne commet pas une irrégularité en se réunissant dans une maison particulière. (Arrêt du Conseil d'État annulant un arrêté du préfet des Deux-Sèvres qui avait désaffecté, sans l'assentiment du conseil municipal, une salle de l'école servant de mairie pour la réunir au logement de l'instituteur, 29 avril 1904, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 427.)

Certaines villes ont récemment construit des « salles de fêtes » et ont demandé si ces salles spacieuses et qui se prêtent mieux que les salles de la mairie à l'admission du public ne pourraient pas être utilisées pour les réunions du conseil municipal. M. le ministre de l'intérieur a répondu que l'on pouvait considérer comme annexe de la mairie une salle de fêtes, édifice communal, alors qu'une salle semblable existe dans tous les hôtels de ville de quelque importance. (Décis.

1. Voir au n° 10 ce qu'il faut entendre par « chef-lieu de la commune ».

13 août 1896, rapportée dans la *Jurisprudence municipale et rurale.*)

Date et durée des sessions ordinaires.

295. — En tant qu'elle fixe à quatre le nombre des sessions ordinaires des conseils municipaux et qu'elle déclare que, dans ses sessions ordinaires, le conseil peut s'occuper de toutes les matières comprises dans ses attributions, la loi de 1884 ne fait que reproduire les dispositions de la loi du 5 mai 1855 (art. 15).

Mais elle innove en ce qui concerne la date d'ouverture des sessions ordinaires. La loi ancienne disait qu'elles s'ouvriraient *au commencement* des mois de février, mai, août et novembre; la Chambre des députés avait précisé cette date en déclarant que les sessions devraient s'ouvrir dans la *première semaine* des mois indiqués, mais le Sénat, reconnaissant que dans les années de renouvellement général, les municipalités ne pourraient être constituées dans la première semaine de mai, et que les conseils municipaux ne seraient même pas en mesure de discuter le budget avant la fin du mois, n'a maintenu que l'indication des mois, sans fixer de date[1].

La loi prolonge de plus la durée des sessions ordinaires qui est portée de dix à quinze jours, et qui s'étend même à six semaines pour la session consacrée au vote du budget. Elle autorise, ce que l'ancienne loi ne permettait pas, la prolongation des sessions ordinaires par le sous-préfet.

296. — Il était d'usage autrefois que le préfet prît un arrêté pour fixer le jour où doit commencer la session ordinaire.

Ce mode de procéder nous paraît pouvoir encore être suivi. Il permet à l'administration de combiner avec la tenue des

1. Le Conseil d'État a reconnu le caractère de session *ordinaire* de mai à une session qui, par suite de circonstances spéciales, ne s'était ouverte que le 2 juin. (Cons. d'Ét. 5 avril 1895, Miliana.)

sessions trimestrielles les communications qu'elle a à faire aux conseils municipaux. Mais, en l'absence d'arrêté préfectoral, le maire[1] devrait fixer lui-même le jour d'ouverture de la session.

Même quand le préfet a pris un arrêté général fixant l'ouverture de la session, la session ne commence qu'au jour indiqué dans la convocation du maire et ne se termine que quinze jours ou six semaines après. (Décis. Int. 12 octobre 1895, *Revue générale d'administration,* 1895, t. III, p. 325.)

297. — Le maire doit réunir le conseil en session ordinaire, alors même qu'il n'aurait rien à lui soumettre.

297 bis. — Lorsque le conseil municipal est réuni en session ordinaire, il peut fixer lui-même le jour et l'heure des séances ultérieures aussi bien que l'ordre de ses travaux (voir n° 301). Les délais de convocation prévus par l'article 48 ne s'appliquent qu'à la première séance. (Décis. Int. 13 avril 1901, Savoie, *Revue générale d'administration,* 1903, t. I, p. 447.) — Voir n° 311.

Art. 47.

Sessions extraordinaires.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 15.
Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal. *Le maire peut également réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer*	*Le préfet ou le sous-préfet prescrit la convocation extraordinaire du conseil municipal, ou l'autorise, sur la demande du maire, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent.*

1. Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 12 juin 1875, semble même reconnaître que la fixation appartient de droit au maire. On y lit : « Les maires abuseraient du *droit qui leur appartient* de fixer le jour de l'ouverture de la session en reculant l'époque de cette session au delà de la première quinzaine du mois. »

quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire.

La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets.

La convocation peut également avoir lieu, pour un objet spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal, adressée directement au préfet, qui ne peut la refuser que par un arrêté motivé. Cet arrêté est notifié aux réclamants, qui peuvent se pourvoir devant le ministre de l'intérieur.

ART. 16.

En cas de réunion extraordinaire, le conseil ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué.

298. — Cet article consacre une grave innovation. D'après le système de la loi de 1855, toute session extraordinaire devait être autorisée. La seule réserve faite par l'ancienne législation consistait en ce que, quand une demande de convocation extraordinaire était signée par le tiers des membres du conseil, le préfet ne pouvait la rejeter que par un arrêté motivé contre lequel les intéressés avaient un recours devant le ministre de l'intérieur (art. 15).

Le projet de loi préparé par le gouvernement en 1876 proposait de donner au maire le droit de convoquer le conseil *en cas d'urgence;* mais réservait au préfet le droit d'interdire la réunion. Elle était de droit, si elle était demandée par les deux tiers du conseil.

La Chambre des députés, dans sa séance du 12 mai 1877, a substitué à ces propositions un système plus libéral qui est passé dans la loi nouvelle.

Le préfet ou le sous-préfet conservent le droit de prescrire les convocations comme dans l'ancienne législation.

Le maire peut, de son côté, réunir le conseil *chaque fois* qu'il le juge utile, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer l'urgence.

Le préfet ne peut dans aucun cas s'opposer à la réunion.

Enfin le maire est tenu de convoquer sur une demande signée de la simple majorité des membres en exercice [1].

299. — Les seules restrictions imposées sont que la demande, de même que la convocation, doivent indiquer les objets spéciaux et déterminés pour lesquels la réunion est prescrite ou demandée, que le préfet ou le sous-préfet doivent recevoir avis tant de la réunion que de son objet et que le conseil ne peut, pendant la session, s'occuper que des questions pour lesquelles il est réuni.

M. de Hérédia avait même demandé à la Chambre des députés (séances des 12 février et 6 juillet 1883) que les conseils municipaux, réunis en sessions extraordinaires, pussent s'occuper de toutes les matières comprises dans leurs attributions; mais le rapporteur a fait remarquer, avec raison, que la nécessité d'un ordre du jour fixé à l'avance et communiqué à tous les conseillers était la sauvegarde des minorités et pouvait seule empêcher que les maires ou la majorité ne fissent statuer, à l'improviste et par surprise, sur des questions ignorées de la minorité.

300. — Remarquons que la loi de 1884 ne fixe pas la durée des sessions extraordinaires. Elles ne sont limitées que par l'ordre du jour et peuvent durer tant que cet ordre du jour n'est pas épuisé.

301. — La convocation, même lorsqu'elle est de droit sur la demande de la majorité, étant faite par le maire, il s'ensuit que c'est à ce fonctionnaire à fixer le jour et l'heure de la première séance de la session; mais le conseil municipal une fois réuni a-t-il le droit de fixer lui-même le jour et l'heure des séances ultérieures de la session? La loi ne tranche pas cette question. Il semble donc qu'il faut s'en tenir aux usages des

---

1. Voir, sous l'article 50, nº 317, ce qu'il faut entendre par « membres en exercice ».

assemblées délibérantes auxquelles le droit de fixer l'ordre de leurs travaux n'a jamais été contesté. (Dans ce sens, Décision du ministre de l'intérieur du 13 avril 1901, Savoie, *Revue générale d'administration,* 1903, t. I, p. 147.) — Voir n° 297 bis.

ART. 48.

Délai et forme de la convocation.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 16.

La convocation se fait par écrit et à domicile.

Quand le conseil municipal se réunit en session ordinaire, la convocation se fait trois jours au moins avant celui de la réunion.

Quand le conseil municipal est convoqué extraordinairement, la convocation se fait cinq jours au moins avant celui de la réunion. *Elle contient l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler.*

En cas d'urgence, le sous-préfet peut abréger les délais de convocation.

302. — La loi du 5 mai 1855 exigeait que la convocation, pour les sessions ordinaires, eût lieu trois jours à l'avance et, pour les sessions extraordinaires, cinq jours, sauf abréviation des délais par le sous-préfet.

La loi de 1884 n'exige qu'un délai franc de trois jours, qu'il s'agisse d'une session ordinaire ou d'une session extraordinaire.

Le préfet ou le sous-préfet conservent le droit d'abréger ce délai en cas d'urgence.

303. — Le texte voté par la Chambre des députés allait beaucoup plus loin. Il laissait le maire seul juge de l'urgence

et lui permettait de convoquer à 24 heures. C'était enlever aux minorités toute garantie. En exigeant que, pour les sessions extraordinaires, la convocation contienne l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit se réunir, la loi a voulu sauvegarder les droits de cette minorité et empêcher qu'une question non prévue fût, en l'absence de ses représentants, mise en discussion et votée par surprise (voir art. 47, n° 299); avec les convocations à bref délai, cette sage précaution serait devenue illusoire. Les conseillers momentanément absents de la commune auraient pu n'être pas touchés par la convocation ou n'avoir pas le temps de rentrer. Un conseil, réuni en session extraordinaire pour un objet déterminé, aurait pu, dans sa séance même, profitant de l'absence des conseillers qu'il sait hostiles, demander, à la simple majorité, que le maire le convoquât à 24 heures pour délibérer sur un objet qui n'était pas porté à l'ordre du jour; c'est donc avec raison que le Sénat (séances des 7 et 9 février 1884) a, sur la proposition de M. Clément, décidé que le délai de trois jours ne pourrait être abrégé que par le préfet ou le sous-préfet.

304. — L'article 48 introduit une heureuse innovation lorsqu'il prescrit que la convocation soit mentionnée au registre des délibérations et affichée à la porte de la mairie.

Mais ces sages prescriptions sont trop souvent perdues de vue. Le Conseil d'État ne voit pas dans leur oubli une cause de nullité. Ainsi il a jugé que la non-transcription de la convocation au registre ne vicie pas la délibération, si tous les conseillers ont été régulièrement convoqués (20 novembre 1885, Jabreilles); — que le non-affichage ne rend pas nulle l'élection du maire, s'il n'est pas justifié que les membres dont la présence est nécessaire se trouvaient réunis en nombre suffisant (13 février 1885, Erches); — à plus forte raison le non-affichage, dans le délai, a-t-il été écarté comme cause d'annulation (15 février 1889, Riom).

L'affiche doit annoncer la réunion du conseil et mentionner l'ordre du jour.

305. — Le délai de trois jours est un délai franc, c'est-à-dire qu'il doit y avoir trois fois 24 heures, soit trois jours, entre le jour où les convocations sont adressées à domicile[1] et celui de la réunion, ces deux jours ne comptant pas dans le délai. Ainsi, si la convocation est faite le 1er, la réunion ne peut avoir lieu que le 5.

L'inobservation des délais de convocation autorise le préfet à considérer les délibérations comme prises hors de la session légale et à en prononcer l'annulation par application de l'article 63[2]. (Cons. d'Ét. 9 novembre 1877, Condom.)

Les intéressés peuvent, en outre, s'en prévaloir pour obtenir l'annulation par la voie contentieuse en vertu de l'article 65. Le Conseil d'État a, par de nombreuses décisions, annulé de ce chef des délibérations portant élections de maires et d'adjoints. (Cons. d'Ét. 16 janvier 1885, Prunelli-di-Casacconi; 27 mars 1885, Ailloncourt; 29 mars 1889, Peyrusse.)

Il a même annulé, pour convocation tardive, une élection à laquelle tous les membres du conseil municipal avaient participé, ce qui peut paraître excessif (20 février 1880, Thauron).

306. — Une convocation, bien que faite en temps utile, mais irrégulière en la forme, peut également entraîner la nullité de la délibération. (Cons. d'Ét. 19 décembre 1871, Monta-

---

1. Nous avions mis dans nos précédentes éditions « sont *remises* à domicile », mais le Conseil d'État a, par arrêt du 15 février 1901, déclaré qu'il suffit que la convocation soit *adressée* trois jours francs avant la séance, ne parvînt-elle au destinataire ou à son domicile qu'après. Nous nous inclinons, tout en pensant que cette interprétation respecte plus la lettre que l'esprit de la loi et que le délai de trois jours se trouvera dans bien des cas réduit à deux.

2. Répondant à M. Clément, le rapporteur de la loi au Sénat a dit : « Les formalités relatives au mode de convocation sont des formalités substantielles qui sont prescrites par les dispositions mêmes de la loi; si elles ne sont pas remplies, la loi est violée... On se trouve dans l'hypothèse prévue par le n° 2 de l'article 63... le préfet ou le Conseil d'État auront pour devoir de prononcer la nullité de plein droit. » (Séance du 8 février 1884.)

gagne ; 9 mai 1873, Saint-Bonnet.) L'irrégularité peut consister en ce que la convocation a été faite verbalement au lieu d'être adressée par écrit (Cons. d'Ét. 21 novembre 1871, Ayron [1]); en ce qu'elle ne contenait pas la mention de l'objet de la réunion (Cons. d'Ét. 27 juin 1879, Contres; 20 février 1885, Carhaix); en ce qu'elle n'a pas été faite à domicile [2].

307. — Pour les conseillers qui résident ordinairement dans la commune, la convocation faite à leur domicile est valable, alors même qu'ils se trouveraient momentanément absents de la commune.

Pour ceux qui n'y résident pas habituellement, la convocation est régulièrement faite au domicile indiqué sur les listes électorales. Ainsi il a été jugé qu'un conseiller ne pouvait se plaindre de n'avoir pas été touché par la convocation, alors que celle-ci a été remise à la propriété qu'il habite lorsqu'il séjourne dans la commune, et qui est indiquée comme lieu de son domicile sur la liste électorale. (Cons. d'Ét. 20 avril 1883, Andillé.)

308. — Les convocations sont ordinairement portées à domicile, dans l'intérieur de la commune, par l'appariteur ou le garde champêtre. Pour les conseillers qui ne demeurent pas dans la commune, il faut évidemment employer la voie de la poste; mais il serait utile, dans certaines circonstances, de les adresser par lettre recommandée, afin de pouvoir, au besoin, justifier de la date d'envoi.

309. — La lettre de convocation sera ordinairement signée par le maire. Le Conseil d'État considère néanmoins comme

---

1. D'autres arrêts portent que la convocation verbale, *bien qu'irrégulière*, suffit (23 janvier 1885, Connezac; 19 mai 1889, Tinchebray).

2. Si les lettres de convocation ont été remises aux conseillers dans une séance à laquelle tous assistaient, il n'y a pas lieu de s'arrêter au grief tiré de ce que les lettres n'auraient pas été remises à domicile. (Cons. d'Ét. 27 février 1877, Le Raincy.)

valable une convocation signée par le secrétaire de la mairie, d'après les ordres du maire et en son nom (28 mars 1884, Saint-Hilaire).

310. — La convocation doit encore indiquer le lieu de la réunion; il a été jugé néanmoins, et avec raison, que cette mention n'était pas indispensable, lorsque la réunion a lieu dans le local ordinaire des séances du conseil, connu de tous les conseillers. (Cons. d'Ét. 23 février 1876, Le Raincy.)

Enfin, si les délais ordinaires de convocation ont été abrégés par le sous-préfet, il est bon d'en faire mention dans la lettre d'avis.

311. — Lorsque la session dure plusieurs jours, les formalités de la convocation ne s'appliquent qu'à la première séance de la session. (Décis. Int. 24 juillet 1884, Tarn-et-Garonne; 13 avril 1901, Savoie, *Revue générale d'administration*, 1903, t. I, p. 447; Cons. d'Ét. 23 mars 1888, Beaumont-sur-Oise.) — Voir n° 297 bis.

Art. 49.

Tableau du conseil municipal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est déterminé, *même quand il y a des sections électorales :* 1° par la date la plus ancienne des nominations; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 18.

Les conseillers siègent dans l'ordre du tableau.

ART. 4.

Le tableau est dressé d'après le nombre des suffrages obtenus et en suivant l'ordre des scrutins.

LOI DU 2 AOUT 1875, ART. 6.

Tout électeur a la faculté de prendre, dans les bureaux de la préfecture, communication et copie de la liste par commune des con-

préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie.

seillers municipaux du département et, dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste par commune des conseillers municipaux de l'arrondissement.

312. — Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau. C'est la reproduction de la loi ancienne. (Loi du 5 mai 1855, art. 18.)

En établissant entre eux un rang de préséance, la loi n'a pas indiqué comment cette préséance devait se traduire pour le placement des conseillers. Elle se réfère implicitement aux règles et usages qui fixent la distinction des places. C'est au surplus une question d'ordre intérieur laissée à l'appréciation du conseil.

313. — En déclarant que le tableau du conseil est dressé par date de nomination, et pour les conseillers élus le même jour, d'après le nombre de suffrages obtenus, alors même que la commune est divisée en sections, la loi nouvelle ne fait que consacrer l'interprétation qui avait été donnée à la législation ancienne par la jurisprudence [1]; mais il faut reconnaître que ce mode de procéder est quelque peu arbitraire. Dans les communes divisées en sections, le rang des conseillers dépendra beaucoup moins de la majorité plus ou moins forte que les conseillers auront respectivement obtenue que du nombre d'électeurs de la section. Le rapporteur du projet de loi de 1877 ne l'a pas nié [2], mais il a fallu maintenir cette solution empi-

1. Sous l'empire de la loi de 1831, un avis du Conseil d'État du 22 février 1832 avait déclaré qu'après chaque élection partielle il y avait lieu de dresser le tableau du conseil dans l'ordre et suivant le nombre effectif des suffrages obtenus, alors même que la commune était sectionnée. La loi du 5 mai 1855 (art. 4), en déclarant que le tableau serait dressé d'après le nombre des suffrages obtenus et *dans l'ordre des scrutins*, a modifié en partie cette jurisprudence, mais celle-ci a toujours été maintenue en tant qu'elle veut qu'on n'ait aucun égard à l'importance des sections.

2. « Dans les communes divisées en sections, l'ordre du tableau est un peu arbitraire ; car, si l'on prend pour règle le chiffre des suffrages obtenus, ces suffrages

rique pour ne pas s'exposer à des difficultés presque inextricables.

Le candidat élu dans plusieurs sections ne peut évidemment revendiquer au conseil d'autre place que celle que lui assigne le nombre de suffrages qu'il a obtenus dans la section pour laquelle il a opté.

314. — L'ordre du tableau n'a pas seulement d'intérêt au point de vue des préséances individuelles ; il a une importance légale, puisque les conseillers municipaux sont appelés dans l'ordre du tableau à remplacer les maires et adjoints (art. 84, n° 682), ou à présider les sections électorales (art. 17, n° 83), ou à faire partie des bureaux électoraux dans les élections à la Chambre des députés et aux conseils généraux et d'arrondissement.

315. — Le second paragraphe de l'article 49, qui veut qu'un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun pourra en prendre communication ou copie, est nouveau. La loi sur les élections sénatoriales du 2 août 1875 avait toutefois imposé implicitement cette obligation aux maires pendant la période électorale en déclarant que « tout électeur a la faculté de prendre dans les bureaux de la préfecture communication et copie de la liste, par commune, des conseillers municipaux du département, et dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste, par commune, des conseillers municipaux de l'arrondissement » (art. 6).

L'obligation est maintenant permanente. Pour satisfaire au vœu de la loi, les maires devront donc, à la suite de chaque

---

correspondent bien plus à l'importance de la section qu'à l'importance des conseillers nommés. Mais comme il n'y a pas d'autre règle, en définitive, nous vous proposons d'appliquer formellement aux communes sectionnées les mêmes règles qu'aux communes qui ne le sont pas. » (Déclaration de M. Jules Ferry à la séance du 12 mai 1877.)

renouvellement ou de chaque élection partielle, envoyer en double à la sous-préfecture (et en simple expédition au préfet dans l'arrondissement chef-lieu) une nouvelle copie du tableau du conseil indiquant les noms, prénoms et âges des conseillers, la date de leur élection et le nombre de suffrages par eux obtenus. (Circ. min. int. 10 avril 1884.)

ART. 50.

Nombre de membres nécessaires pour délibérer.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

Quand, après deux convocations successives, à *trois* jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 17.

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance.

Lorsque après deux convocations successives, à huit *jours d'intervalle, et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.*

316. — Un conseil municipal ne peut valablement délibérer que si la majorité des membres en exercice assiste à la séance.

La majorité est la moitié plus un des membres en exercice ; mais lorsque le nombre des membres est impair, elle se calcule sur le chiffre pair immédiatement inférieur (voir art. 30, n° 133). Par exemple, si le nombre des membres en exercice est de 11, la majorité sera de 6.

317. — Par *membres en exercice,* il faut entendre tous les membres qui font actuellement partie du conseil.

Les conseillers municipaux non installés comptent comme membres en exercice. Depuis l'abolition du serment politique,

l'installation n'est, en effet, autre chose que la prise de possession; elle ne se révèle par aucune formalité particulière dont l'absence puisse avoir un effet légal. Aussi, dès le jour même de leur élection, les conseillers sont-ils investis de la plénitude de leurs pouvoirs. (Cons. d'Ét. 8 juin 1877, Courcerac; 26 décembre 1878, Sousayrac; 17 juillet 1885, Rouvrois-sur-Othain.)

Les conseillers démissionnaires, mais dont la démission n'avait pas encore été acceptée par le préfet, comptaient, avant 1884, parmi les membres en exercice. (Cons. d'Ét. 24 novembre 1882, Belpech.) D'après la loi du 5 avril (art. 60), la démission n'a pas besoin d'être acceptée expressément, mais elle n'est définitive qu'à partir de l'accusé de réception par le préfet, et à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée. Les membres démissionnaires doivent en conséquence compter parmi les membres en exercice jusqu'à l'accusé de réception ou jusqu'à l'expiration du mois suivant le nouvel envoi de la démission (24 juillet 1885, Curemonte; 26 juillet 1889, Champigny). — Voir n° 417.

La jurisprudence du Conseil d'État assimile à une démission la non-acceptation du mandat (15 décembre 1888, Neuilly-sur-Marne; 25 mai 1889, Massillargues). Le conseiller municipal qui déclarerait, après son élection, ne pas en accepter le bénéfice, devrait donc être considéré comme membre en exercice, au même titre qu'un membre démissionnaire, jusqu'à ce qu'il eût fait connaître officiellement sa résolution au préfet, que celui-ci lui eût accusé réception de cet avis, ou qu'un mois se fût écoulé depuis l'envoi de la lettre recommandée[1].

318. — Doivent également compter parmi les membres en exercice :

Le conseiller qui aurait manqué à trois convocations succes-

---

1. Cependant le Conseil d'État a décidé, à l'occasion d'une élection de maire, que le candidat qui a refusé d'accepter les fonctions de conseiller, qui n'a pris part

sives, qui, par ce fait, s'expose à être déclaré d'office démissionnaire (art. 60, § 1er, n° 404), mais qui, en fait, n'a pas encore été déclaré démissionnaire (Cons. d'Ét. 20 avril 1863, Andillé);

Les parents ou alliés au degré prohibé (voir nos 195 et suiv.), tant qu'il n'a pas été statué sur leur incompatibilité (Cons. d'Ét. 27 mars 1885, Mesquer);

Les conseillers dont l'élection est attaquée (voir n° 267), tant qu'elle n'a pas été annulée (Cons. d'Ét. 20 février 1885, Trévol; 20 février 1885, Biville-la-Baignarde; 1er mai 1885, Bezonce; 24 juillet 1885, Londinières).

Le conseiller invalidé par le Conseil d'État cesse d'être membre en exercice du jour de la décision du Conseil, alors même qu'elle ne lui serait pas encore notifiée. (Cons. d'Ét. 7 décembre 1889, Castelnau-Montratier.)

Le conseiller élu dans deux communes n'a pas l'exercice provisoire des fonctions de conseiller municipal dans le délai d'option (voir art. 35, n° 191) et, par conséquent, ne doit pas compter comme membre en exercice.

319. — Il arrive que des conseillers bien qu'en fonctions ne peuvent valablement délibérer sur certaines questions. Tel est le cas du maire lorsqu'il s'agit de la reddition de ses comptes (art. 52; voir n° 352). Telle est aussi la situation des membres personnellement intéressés à l'affaire en discussion et qui ne peuvent, non seulement prendre part au vote, mais même assister à la délibération (art. 64; voir n° 453). Ces membres comptent-ils comme *membres en exercice?*

Il faut ici faire une distinction. S'il s'agit de fixer le *quorum* nécessaire, ils compteront comme membres en exercice. Si, par exemple, le conseil municipal se compose de 14 membres, on ne

---

à aucune séance du conseil et notamment n'a pas paru à la séance dans laquelle il a été procédé à l'élection du maire et des adjoints, ne peut être considéré comme faisant partie du conseil (22 décembre 1882, Uzès).

pourrait pas retrancher le maire ou le conseiller intéressé du nombre de 14 et calculer le *quorum* sur 13. La présence de 8 conseillers est toujours indispensable. Mais si parmi ces 8 membres se trouve le maire ou le conseiller intéressé qui sont légalement obligés de s'abstenir et qui, par conséquent, ne peuvent servir à former l'effectif *minimum* exigé par l'article 50, le conseil réduit à 7 membres ne pourra valablement délibérer (Cons. d'Ét. 11 juillet 1873, Doyet; 22 mai 1896, La Teste-de-Buch; 4 février 1898, Lizy-sur-Ourcq) et il faudra recourir à une deuxième ou à une troisième convocation.

320. — Sont considérés comme assistant à la séance les membres qui, quoique présents, s'abstiennent de voter. (Cons. d'Ét. 5 décembre 1873, Soueix; 25 mai 1889, Massillargues.)

Quid des membres qui, présents à l'ouverture de la séance, se retirent au moment du vote? Une décision du Conseil d'État du 2 février 1870 (Mergey) déclarait que la présence de la majorité des membres en exercice était nécessaire non seulement à l'ouverture de la séance, mais encore et surtout au moment du vote, car c'est le vote même qui constitue la délibération.

Mais une autre jurisprudence a prévalu et le Conseil d'État admet aujourd'hui qu'on doit considérer comme présents les membres qui, présents au commencement de la séance et à l'ouverture du scrutin, se retirent avant le vote (3 août 1877, Olmiccia; 5 juillet 1878, Gabriac; 31 décembre 1878, Serignac; 6 mars 1885, Sauveterre et Biguglia; 3 mai 1890, Beauchêne; 9 mai 1890, Saint-Leu-Taverny; 28 avril 1893, Polminhac)[1]. Cette nouvelle jurisprudence, d'abord établie en matière d'élection de maire, où la séance commençait au mo-

1. A la Chambre des députés, lorsqu'on procède au scrutin public, le nombre des membres dont la présence est nécessaire pour la validité des délibérations se calcule non sur le nombre des bulletins trouvés dans l'urne, mais sur celui des membres effectivement présents, en y comprenant ceux qui se sont abstenus. (Voir séance du 11 juin 1878.)

ment où le doyen d'âge prenait la présidence, semble devoir s'étendre à toutes les délibérations des conseils municipaux.

321. — Ne pourraient être considérés comme membres présents dans le sens de l'article 50, les conseillers qui, bien que répondant à la convocation du maire, se borneraient à assister à la lecture du procès-verbal de la séance précédente et se retireraient avant la lecture de l'ordre du jour. Le maire devrait alors faire, conformément à notre article 50 (voir n° 325), une seconde puis une troisième convocation. (Avis du minist. de l'int. 29 avril 1899, *Revue générale d'administration,* 1899, t. III, p. 344.)

322. — La présence des conseillers au premier tour de scrutin suffit pour que l'on puisse légalement procéder aux autres tours, quel que soit le nombre de ceux qui y assistent. (Cons. d'Ét. 7 novembre 1884, Champelor; 18 janvier 1889, Valhuon.)

Mais, si le conseil municipal procède, séance tenante, au remplacement d'un maire non acceptant, c'est là une opération distincte de la première et la présence de la majorité des membres sera de nouveau requise (Cons. d'Ét. 12 avril 1889, Bénassay); et plus généralement s'il doit y avoir plusieurs votes à une même séance sur des questions diverses, chaque discussion constitue une délibération différente et la majorité des membres doit être présente au moment où elle commence. (Décis. min. int. 14 mai 1897, *Revue communale,* 1897, p. 329.)

323. — Le maire, président du conseil municipal, a voix prépondérante en cas de partage (art. 51; voir n° 331); mais on ne saurait évidemment se baser sur cette disposition pour prétendre qu'il a double vote et que sa présence équivaut à celle de deux conseillers.

324. — Le *quorum* nécessaire pour la validité des délibérations se calcule toujours sur le nombre des membres en exercice, alors même que ce nombre serait inférieur aux trois quarts de l'effectif légal (cas auquel des élections complémentaires doivent être prescrites). Si donc, pour une cause ou pour une autre, ces élections complémentaires n'ont pas eu lieu, le conseil n'en délibérera pas moins valablement, pourvu que la majorité des membres restant en exercice assiste à la séance (31 décembre 1878, Courcelles-Chivres). On le décidait ainsi sous l'empire de la loi du 5 mai 1855, et il y a d'autant moins lieu de se départir de cette jurisprudence que l'article 42 permet, dans certains cas, de ne pas pourvoir aux vacances, alors même qu'elles dépassent le quart de l'effectif légal. (Voir art. 42, n° 279.)

Même solution pour le cas où les vacances, résultant de l'annulation d'une ou plusieurs élections, n'ont pas été comblées dans le délai légal. (Cons. d'Ét. 4 avril 1876, Castelsarrasin.)

325. — Si, sur la première convocation, le conseil municipal ne se réunit pas en nombre suffisant pour délibérer valablement, une deuxième convocation doit lui être adressée, et si, à cette seconde séance, le nombre des membres est encore insuffisant, une troisième convocation est faite et alors le conseil peut valablement délibérer, quel que soit le nombre des membres présents.

On a été jusqu'à décider que le maire, présent à cette troisième réunion, pouvait, à lui seul, prendre une délibération valable[1], ce qui est peut-être excessif.

326. — Mais, pour que le conseil puisse valablement délibérer en l'absence de la majorité des membres en exercice, il faut que les deuxième et troisième convocations aient été

1. Voir *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, 1858, p. 227.

régulièrement faites, dans les délais légaux, et soient dûment constatées.

L'article 50 fixe le délai à 3 jours au moins. Si donc la première réunion a eu lieu le 1er, et que la nouvelle convocation soit faite le jour même, la seconde réunion ne pourra avoir lieu avant le 5, et si le maire fait la troisième convocation le 5, la troisième réunion ne pourra avoir lieu que le 9.

Pour les convocations ordinaires, le délai légal peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet (art. 48; voir n° 302). Pour les deuxième et troisième convocations prévues par l'article 50, il faut, au contraire, et dans tous les cas, observer le délai de 3 jours. (Cons. d'Ét. 8 février 1889, Ladern[1].)

327. — L'intervalle entre les convocations est de 3 jours *au moins*. Il n'est pas parlé de *maximum;* doit-on en conclure qu'une deuxième convocation faite à 3 ou 4 mois de la première suffirait? Dans une espèce, le Conseil d'État a reconnu valable une convocation faite 2 mois après la première (12 décembre 1890[2]). Cela nous paraît abusif. Il convient, en fait, que les convocations aient lieu à intervalles rapprochés.

328. — Les délibérations prises par les conseils municipaux dont le nombre des membres réunis est insuffisant pour délibérer, ou sans que les formalités prescrites par l'article 50 aient été observées, sont évidemment prises en violation de la loi et par suite peuvent être déclarées nulles par le préfet et attaquées

---

1. Les délais qu'exigent les trois convocations successives peuvent faire que la date de la dernière réunion tombe après l'expiration de la durée légale de la session. On s'était demandé, sous le régime de la loi de 1855, si la réunion était légale, bien qu'elle eût lieu après la clôture de la session, ou s'il fallait qu'elle fût autorisée comme session extraordinaire. La question avait été résolue en ce sens qu'aucune autorisation n'était nécessaire; elle n'a plus grand intérêt aujourd'hui que le maire peut, de sa seule autorité, convoquer le conseil (art. 47).

2. Dans cette même affaire, le Conseil d'État a considéré comme entrant valablement en compte une convocation en session ordinaire, bien qu'elle ne mentionnât pas l'objet en délibération (affaire Ailliet).

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

par les intéressés, conformément aux articles 63 et 65. — (Voir nos 439 et suiv., 456 et suiv.)

Art. 51.

Calcul de la majorité. — Voix prépondérante du président. Scrutin public et scrutin secret.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue *des votants*. En cas de partage, *sauf le cas de scrutin secret*, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande *du quart des membres présents;* les noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois *que le tiers* des membres présents le réclame, *ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.*

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à *un troisième tour de scrutin,* et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 18.

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois des membres présents le réclament.

ART. 19.

Le maire préside le conseil municipal et a voix prépondérante en cas de partage.

Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace.

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 9.

Le conseil municipal élira le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il sera procédé à un tour de ballottage entre les deux candidats qui auront obtenu le plus de suffrages. *En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé sera nommé.*

329. — Nous avons vu, sous l'article précédent, quel était le nombre de conseillers dont la présence est nécessaire pour qu'une assemblée municipale puisse valablement délibérer.

L'article 51 traite des divers modes de votation.

Calcul de la majorité.

330. — Il pose d'abord en principe que les délibérations sont prises à la majorité absolue *des votants*.

Par conséquent, pour le calcul de la majorité, il n'y a pas lieu de tenir compte des membres qui, bien que présents, s'abstiennent de prendre part au vote. Si, par exemple, dans une séance, dix-sept membres sont présents et qu'un membre déclare s'abstenir, la majorité calculée sur seize sera de neuf voix. (Cons. d'Ét. 14 juillet 1876, Wallet.)

Il y a, moins encore, à tenir compte des membres qui, bien que présents au commencement de la séance, se retirent avant le vote (voir n° 320). Ce ne sont pas évidemment des votants. (Cons. d'Ét. 9 avril 1868, Milletot; 12 avril 1889, Bénassay.)

Mais la majorité des votants suffit, si minime qu'en soit le nombre, pourvu, bien entendu, que le nombre des membres considérés comme présents, d'après les explications données sous l'article 50 (voir n° 320), représente la majorité des membres en exercice; ainsi, dans l'espèce citée plus haut, si trois seulement des dix-sept membres présents avaient voté (les autres s'abstenant), la résolution mise aux voix serait valablement adoptée par deux conseillers.

Voix prépondérante du président.

331. — En cas de partage, la voix du président est prépondérante [1]. La législation ancienne ne faisant pas de distinction entre les différents modes de votation, on avait été amené à décider que le président pouvait user de sa voix prépondérante, même pour un scrutin secret, en faisant connaître

1. A la séance du 12 mai 1877, M. Ratier avait proposé de supprimer la voix prépondérante du président, mais son amendement a été écarté par la Chambre des députés.

dans quel sens il avait voté. (Cons. d'Ét. 21 juillet 1869, Bodin-Marchand.) La loi de 1884 excepte le cas de scrutin secret. Nous verrons plus loin comment se vide, en ce cas, le partage. (Voir n° 341.)

332. — Pour que le président puisse user de sa voix prépondérante, il faut qu'il y ait partage. Ainsi, dans un vote où il y aurait douze bulletins pour, douze bulletins contre et un bulletin douteux, le maire ne pourrait invoquer sa voix prépondérante pour entraîner la délibération dans son sens. On doit ou recommencer l'épreuve ou conserver le bulletin douteux pour que l'administration supérieure puisse apprécier la validité de la délibération.

333. — Le maire ne pourrait pas davantage user de sa voix prépondérante dans le cas suivant : quatorze membres sont présents, huit voix se prononcent pour, six contre. A ce moment, surviennent deux autres conseillers qui déclarent se ranger à l'opinion de la minorité. Le vote étant terminé au moment où les deux nouveaux conseillers sont entrés en séance, on ne peut pas tenir compte de leurs suffrages.

334. — Le maire peut-il renoncer au bénéfice de sa voix prépondérante? Le Conseil d'État, consulté par le ministre de l'intérieur sur la question, a émis, le 18 janvier 1894, un avis ainsi conçu :

Le Conseil, considérant que l'article 51 de la loi du 5 avril 1884 attribue, en cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix prépondérante au président du conseil municipal;

Que cette prépondérance, qui ne s'exerce qu'exceptionnellement et dans une circonstance déterminée, n'a été dictée qu'en vue de faire aboutir des délibérations qu'aucun autre moyen légal ne permettrait de terminer;

Considérant que ce résultat ne serait pas atteint, si le président du conseil municipal pouvait arbitrairement donner ou ôter à son vote le caractère de prépondérance que la loi y a attaché en cas de partage;

Est d'avis qu'il n'appartient pas au président du conseil municipal de

renoncer au caractère de prépondérance que la loi a attaché à son vote en cas de partage.

Cet avis a été notifié aux préfets par une circulaire du 24 février 1894[1]. (Voir *Revue générale d'administration,* 1894, t. I, p. 287.)

335. — Le bénéfice de la voix prépondérante n'appartient pas seulement au maire, mais encore à l'adjoint ou au conseiller qui le remplace légalement dans la présidence du conseil.

Modes de votation.

336. — La loi reconnaît trois modes de votation : 1° le vote par assis et levé qui est le mode ordinaire ; 2° le vote au scrutin public ; 3° le vote au scrutin secret.

Scrutin public.

337. — Le vote doit avoir lieu au scrutin public toutes les fois que le quart des membres présents le demande.

Le scrutin public a lieu soit par appel nominal, chaque membre faisant connaître s'il vote pour ou contre, ou s'il s'abstient ; soit par bulletins écrits portant les noms des votants. C'est sous cette dernière forme qu'on vote à la Chambre des députés. Des bulletins bleus et blancs sont imprimés

---

1. Nous avions émis dans nos précédentes éditions un avis opposé. Lorsque autrefois la prépondérance s'exerçait même en cas de scrutin secret, le président n'avait qu'à ne pas déclarer dans quel sens il a voté pour que son vote fût considéré comme simple. Pourquoi la même faculté ne lui serait-elle pas laissée pour les autres modes de scrutin et pourquoi lui refuser le droit de déclarer s'il entend ou non user du bénéfice de sa voix prépondérante ? Il peut s'abstenir de voter, il doit pouvoir également ne faire compter son suffrage que pour une voix simple. Dans certains cas, le président a grand intérêt à ne pas prendre la responsabilité personnelle d'une décision ; attribuer d'office le bénéfice de la prépondérance à sa voix serait le contraindre, dans ces circonstances, à s'abstenir complètement. C'est dans ce sens que s'était prononcé le ministre de l'intérieur dans une décision du 15 décembre 1892, rapportée dans la *Revue générale d'administration,* 1893, t. II, p. 339.

au nom de chaque député, le dépôt dans l'urne du bulletin blanc emporte adhésion; le dépôt du bulletin bleu, rejet.

Lorsque le scrutin est public, le procès-verbal doit mentionner le nom des votants, avec la désignation de leur vote[1].

338. — Les membres de la minorité ont-ils le droit de faire mentionner au procès-verbal, indépendamment de leur vote, les motifs de leur décision? — Nous examinerons cette question sous l'article 57, n° 387.

Scrutin secret.

339. — Le vote par bulletin secret est le mode adopté pour toutes les élections. Il est donc inutile d'en expliquer la forme.

Le vote par bulletin secret est obligatoire dans deux cas :

1° Lorsqu'il est demandé par le tiers des membres présents;

2° Lorsque le conseil municipal procède à une nomination ou à une présentation, c'est-à-dire soit à l'élection du maire, des adjoints, soit à la désignation de ses secrétaires, soit à la

1. On s'était demandé autrefois si les conseils municipaux pouvaient inscrire au procès-verbal le nom des votants avec l'indication de leur vote. Le doute venait de ce que la loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux interdisait à ces assemblées de mentionner le nom des membres qui avaient pris part à la délibération. On considérait cette disposition comme la conséquence de la non-publicité des séances et on était amené à la déclarer applicable aux conseils municipaux. Mais comme aucun article ni de la loi du 18 juillet 1837, ni de la loi du 5 mai 1855, ne contenait, à cet égard, de prohibition formelle, on avait dû reconnaître que la seule sanction consistait dans le droit du préfet de refuser d'autoriser la publication officielle des délibérations où la mention des votants figurait. Plus tard, après la promulgation de la loi du 10 août 1871, dont l'article 30 prescrit, au contraire, la publication des noms des votants lorsque le scrutin est public, l'administration supérieure ne persista pas dans sa première interprétation et admit comme régulière la mention des votants dans les délibérations municipales.

Aujourd'hui, cette mention est non seulement licite, mais obligatoire, toutes les fois que le scrutin est public. Le seul moyen de l'empêcher serait de réclamer le scrutin secret.

L'inscription du nom des votants au procès-verbal n'est pas exigée lorsque le vote a lieu par assis et levé. (Cons. d'Ét. 5 avril 1895, Miliana.)

désignation des membres des commissions syndicales, soit à la désignation des délégués pour la revision des listes électorales, soit au choix des membres des commissions administratives des établissements de bienfaisance, etc.

Le ministre de l'intérieur a émis l'avis que le scrutin secret n'était pas obligatoire pour un conseil municipal délibérant sur l'attribution d'un prix de vertu et le choix d'une rosière. (Avis du 2 juillet 1897, *Revue générale d'administration,* 1897, t. III, p. 90.)

Dans la discussion du projet de loi sur l'assistance aux vieillards et aux incurables, la Chambre des députés a repoussé un amendement tendant à obliger les conseils municipaux à prononcer, au scrutin secret, sur les demandes d'admission à la pension des vieillards et incurables (séance du 30 mai 1903).

340. — Il peut se faire que deux demandes, l'une de scrutin public, l'autre de scrutin secret, soient déposées en même temps. Laquelle des deux devra avoir la préférence? — La question a été posée lors de la discussion du projet de 1876; elle a été résolue en ce sens que le scrutin secret devait toujours avoir la priorité. La rédaction de l'article 50, modifié dans ce but, portait : « Le scrutin secret est *de droit, toutes les fois* qu'il est réclamé par le tiers des membres présents (séance de la Chambre des députés des 12 et 14 mars 1877). Le texte actuel n'a pas reproduit les mots : « le scrutin secret *est de droit* », mais en déclarant « qu'il *est voté* au scrutin secret *toutes les fois* que le tiers des membres le réclame », il indique bien que la pensée des rédacteurs est la même et que le scrutin secret est obligatoire, même en présence d'une demande parallèle de scrutin public. (Décis. Int. 20 mars 1886, Gard.)

341. — Comment s'établit la majorité en cas de scrutin se-

cret? — Il faut distinguer les délibérations ordinaires des élections ou présentations.

Lorsqu'il s'agit de délibérations ordinaires et qu'on ne vote pas sur un ou plusieurs noms, mais sur une proposition, il faut, pour que la proposition soit considérée comme adoptée, qu'elle ait réuni la majorité des votants, et comme le président n'a pas, dans ce cas, voix prépondérante, la proposition mise aux voix est, s'il y a égalité de suffrages, considérée comme rejetée[1]. (Avis Cons. d'Ét. 1er décembre 1903, *Revue générale d'administration,* 1904, t. I, p. 55.)

342. — Mais pour le calcul de la majorité, doit-on tenir compte des bulletins blancs; en d'autres termes, les électeurs qui déposent un bulletin blanc doivent-ils être assimilés à ceux qui s'abstiennent de déposer aucun bulletin ou doivent-ils être regardés comme *votants?*

En matière d'élections, le doute n'existe pas : la majorité se calcule non sur le nombre des votants, mais sur le nombre des *suffrages exprimés* qui s'obtient en déduisant les bulletins blancs.

Mais lorsqu'il s'agit de simples délibérations où la loi parle, non plus de suffrages exprimés, mais de votants, on peut soutenir que le dépôt d'un bulletin blanc n'est pas identique à la simple abstention; le conseiller qui ne veut voter ni pour ni contre la proposition mise aux voix, peut avoir une opinion intermédiaire qu'il se réserve de faire prévaloir si les deux solutions extrêmes, qu'il repousse également, ne réunissent pas la majorité et il peut avoir intérêt à faire compter, dans ce but, sa voix sans déposer un bulletin contre.

La question n'a jamais été très clairement tranchée. Elle a été soumise au Conseil d'État, en 1875, par le ministre de

---

1. Il en résulte que, dans un conseil partagé par fractions égales, aucune délibération ne peut être prise si une des fractions réclame pour chaque vote le scrutin secret. Le seul moyen de sortir de difficulté, dans ce cas, sera de dissoudre le conseil municipal et de faire un nouvel appel au corps électoral.

l'intérieur, à l'occasion d'une délibération d'un conseil général; mais le Conseil d'État ne s'est pas prononcé[1].

La loi de 1884 n'apporte pas une bien grande lumière dans la question; elle a modifié le texte de la loi de 1855 en substituant aux mots : « Les délibérations sont prises à la majorité *des suffrages* », ceux-ci : « à la majorité *des votants* », mais il reste toujours à savoir si le conseiller qui a voté avec un bulletin blanc est ou non un votant, s'il émet un vote absolument nul ou ayant une valeur quelconque.

Lorsqu'il s'agit d'élections faites par les conseils municipaux, ou de présentations, la question est, au contraire, tranchée par la jurisprudence du Conseil d'État qui, étendant à ces élections les règles tracées par le décret du 2 février 1852 (art. 30) pour les élections législatives, et par la loi du 5 mai 1855 (art. 42) pour l'élection des conseillers municipaux, déclare que la majorité se calcule sur le nombre des *suffrages exprimés,* déduction faite, par conséquent, des bulletins blancs ou illisibles, de ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître. (Cons. d'Ét. 20 septembre 1871, Oust; 4 mai 1877, Arbladelc-Haut; 2 décembre 1881, Houches; 10 novembre 1882, Palluau; 9 janvier 1885, Fleury.) — Voir article 28, nos 115 et suiv.

343. — Pour être élu ou présenté au premier tour, les candidats doivent réunir la majorité absolue, c'est-à-dire la moitié plus un des suffrages exprimés. Si l'élection n'aboutit pas au premier tour, il est procédé à un deuxième tour dans les mêmes conditions. Si à ce deuxième tour l'élection n'est pas encore complète, la législation ancienne (Loi du 14 avril 1871, art. 9; Loi du 12 août 1876, art. 2) voulait qu'il fût procédé à un scrutin *de ballottage,* entre les deux candidats

1. L'avis du Conseil porte qu'il appartient aux conseils généraux de décider chacun, par son règlement intérieur, si pour calculer le chiffre de la majorité dans une délibération, les bulletins blancs seront comptés comme suffrages exprimés ou défalqués comme bulletins nuls. (Avis du 27 mai 1875.)

qui avaient obtenu le plus de voix au second tour. Les voix données lors de ce dernier tour à des candidats autres que ceux qui avaient obtenu la majorité relative au deuxième tour étaient considérées comme nulles. Cette législation avait été maintenue par la Chambre des députés, mais le Sénat a pensé que restreindre le choix des électeurs, au troisième tour de scrutin, entre les candidats qui avaient obtenu le plus de voix au deuxième tour, était leur imposer une limitation arbitraire et qu'il était plus prudent de s'en remettre à la sagesse des électeurs qui, souvent, s'accorderont sur un candidat nouveau portant en lui-même moins d'éléments de division. (Rapport de M. Demôle.) Le troisième tour de scrutin ne sera donc plus un scrutin de ballottage dans le sens du mot; les voix pourront se porter sur tous les conseillers; l'élection sera acquise à celui qui aura obtenu le plus de voix et, à égalité de voix, la préférence sera déterminée par l'âge.

344. — Les trois tours de scrutin doivent avoir lieu sans désemparer; on ne saurait remettre le second ou le troisième tour à 24 ou 48 heures (Cons. d'Ét. 18 novembre 1881, Heugnes), ou procéder à une autre élection (celle de l'adjoint, par exemple), entre les deuxième et troisième tours ouverts pour l'élection du maire. (Cons. d'Ét. 15 novembre 1871, Chalais.)

En aucun cas, il ne doit être procédé à un quatrième tour. (Cons. d'Ét. 6 mars 1872, Damery.)

345. — A égalité de voix, le plus âgé peut seul être considéré comme élu et le plus jeune, alors même que son concurrent déclarerait ne pas accepter, ne peut être proclamé. (Cons. d'Ét. 18 novembre 1881, La Tour-en-Jarret; 16 février 1883, Saint-Martin-le-Château; 15 janvier 1897, Arbas.)

Si une contestation s'élève sur l'âge respectif des candidats, c'est une question préjudicielle à renvoyer à l'examen des tri-

bunaux, conformément à l'article 39 (Cons. d'Ét. 29 juin 1877, Érone), à moins, comme nous l'avons fait remarquer plus haut (n° 248), que l'âge du candidat ne soit établi par son acte de naissance.

346. — Les dispositions de l'article 4 du décret du 3 janvier 1876 qui exigent, pour l'élection des délégués sénatoriaux, que le scrutin reste ouvert une heure, ne sont pas applicables aux autres élections faites par le conseil municipal. (Cons. d'Ét. 29 juin 1877, Caunes; 3 août 1877, Belvédère-Campo-Moro; 21 novembre 1884, Fontaine-Étoupefour.)

Il en est de même de la disposition qui exige que le vote ait lieu sans débat. (Cons. d'Ét. 3 juin 1881, Arlempde; 27 février 1885, Anctoville.) Mais le président ne commet pas une irrégularité en refusant la parole à un conseiller qui veut motiver son vote, puisque le vote doit être secret. (Cons. d'Ét. 23 février 1877, Le Raincy.)

347. — N'est pas davantage applicable, en ce cas, l'article 25 de notre loi qui veut que les bulletins soient préparés en dehors de l'assemblée. Ils peuvent être valablement écrits en séance. (Cons. d'Ét. 3 août 1877, La Magistère; 3 juin 1881, Arlempde.)

348. — Aucune disposition de loi n'exige qu'il soit tenu une liste d'émargement. (Cons. d'Ét. 3 août 1877, Sérénac.)

(Voir pour les autres questions auxquelles peut donner lieu l'élection des maires et adjoints, les articles 76 et suivants, n°s 590 et suiv.)

349. — Une délibération dans laquelle les prescriptions légales n'auraient pas été observées pour le mode de votation serait entachée de nullité de plein droit et devrait être annulée conformément à l'article 63, § 2. (Déclaration du rapporteur au Sénat, séance du 8 février 1884.)

Élections faites par le conseil municipal. — Contentieux.

349bis. — La loi a expressément remis au conseil de préfecture et au Conseil d'État la connaissance des difficultés auxquelles donnent lieu certaines élections faites par les conseils municipaux. C'est ainsi que l'élection des maires et adjoints leur est aujourd'hui formellement déférée (voir n° 617). La loi du 2 août 1875 (art. 8) leur soumet également l'élection des délégués pour les élections sénatoriales.

Mais pour les autres élections : élection des secrétaires des conseils municipaux (voir n° 355), désignation des membres des commissions syndicales (voir n° 2057), désignation des délégués au sein des conférences intercommunales (voir n° 1340), désignation des membres des syndicats de communes (voir n° 2241), des membres des commissions administratives des établissements de bienfaisance, etc., la loi ne trace aucune règle. Les attributions des conseils de préfecture étant strictement limitées[1], on ne saurait les saisir de difficultés que la loi ne leur a pas déférées.

Par conséquent, les nominations faites par les conseils municipaux doivent être traitées comme les autres délibérations exécutoires de ces assemblées; elles ne peuvent être annulées que par le préfet, soit d'office, soit sur la demande des intéressés, par application des articles 63 à 68 de la loi, et le Conseil d'État n'en connaît que si un recours est dirigé contre la décision du préfet, conformément à l'article 67.

---

1. C'est donc avec raison que le conseil de préfecture de la Seine s'est déclaré incompétent pour connaître d'une réclamation dirigée contre l'élection du président du conseil municipal de Paris. Nous croyons devoir mentionner cette décision, bien que la loi du 5 avril 1884 ne soit pas applicable à Paris (6 mai 1903, *Revue générale d'administration*, 1904, t. I, p. 76).

Art. 52.

Présidence du conseil municipal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le maire, et à défaut celui qui le remplace, préside le conseil municipal.

Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président.

Dans ce cas, le maire peut, *même quand il ne serait plus en fonctions*, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 19.

Le maire préside le conseil municipal et a voix prépondérante en cas de partage.

Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 25.

Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal désigne, au scrutin, celui de ses membres qui exerce la présidence.

Le maire peut assister à la délibération ; il doit se retirer au moment où le conseil municipal va émettre son vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

350. — La présidence du conseil municipal est une des premières attributions du maire. La loi de 1884 ne fait que reproduire sur ce point l'ancienne législation. (L. 5 mai 1855, art. 19.)

Le maire absent ou empêché est suppléé dans la présidence du conseil par les adjoints dans l'ordre des nominations.

A défaut d'adjoints, la présidence revient au conseiller municipal désigné par ses collègues ou pris dans l'ordre du tableau (voir art. 84, n° 682). C'est là ce qu'il faut entendre par ces expressions : « le maire ou, à défaut, celui qui le remplace. » (Déclaration du président du Sénat, séance du 7 février 1884.)

351. — Le maire préside le conseil municipal. Par conséquent, il ouvre la séance et la déclare close. Si, après son dé-

part, les conseillers, même formant la majorité du conseil, voulaient continuer à délibérer sous la présidence de l'adjoint, la délibération serait nulle de droit comme ayant été prise hors séance. (Décis. Int. 31 janvier 1900, *Revue générale d'administration,* 1900, t. II, p. 329.)

352. — Le maire doit présenter les comptes de l'exercice clos au conseil municipal avant la délibération du budget (art. 151, n° 1942). Pour sauvegarder l'indépendance du conseil, la loi ne lui permet pas de présider la séance dans laquelle ces comptes sont discutés. Empruntant une disposition de l'article 25 de la loi du 18 juillet 1837, le second paragraphe de l'article 52 défère la présidence de cette séance à un conseiller élu conformément aux règles tracées dans l'article précédent[1]. — (Voir n°s 343 et suiv.)

Le maire ne peut pas voter sur ses comptes; il doit se retirer au moment du vote, mais il peut prendre part à la discussion. Innovant sur ce point, la loi lui permet même de venir fournir ses explications au conseil lorsqu'il n'est plus en fonctions et qu'il ne fait plus partie de l'assemblée.

Le maire n'est pas tenu légalement d'assister à la séance, c'est une faculté dont il peut ne pas user.

De ce que le maire ne peut prendre part au vote il résulte, ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut, qu'il ne compte pas dans le calcul des membres nécessaires pour délibérer. — (Voir n° 319.)

Le maire peut-il présider la séance dans laquelle le conseil municipal nomme la commission chargée d'examiner ses comptes? Cette question a été résolue affirmativement par le

1. Le projet voté en seconde délibération par la Chambre des députés conflait la présidence au doyen d'âge; mais le Sénat a rétabli le président élu. C'est très intentionnellement que le législateur de 1837 avait décidé que le président de cette séance serait élu et avait écarté soit le doyen, soit le premier inscrit. Il lui avait paru désirable que, pour une séance qui est des plus importantes, le président eût une certaine capacité et une certaine influence sur ses collègues.

ministre de l'intérieur. (Voir Cons. d'Ét. 22 novembre 1889, Margaux.)

353. — Le dernier paragraphe de l'article confie au président le soin d'adresser la délibération du conseil au sous-préfet; on a craint que le maire, si la délibération contient la critique de sa gestion, ne fût pas empressé de la faire parvenir à l'autorité supérieure.

354. — Pour la présidence des séances dans lesquelles le conseil procède à l'élection du maire et des adjoints, voir l'article 77, n° 598.

ART. 53.

Secrétaire du conseil municipal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou *plusieurs* de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres, qui assisteront aux séances mais sans participer aux délibérations.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 19.

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un des membres du conseil, nommé au scrutin secret et à la majorité des membres présents. Le secrétaire est nommé pour chaque session.

355. — La loi du 5 mai 1855 (art. 19, § 4) portait que les fonctions de secrétaire sont remplies par un des membres du conseil municipal, nommé au scrutin secret et à la majorité des membres présents.

La loi de 1884 maintient au conseil municipal la désignation du secrétaire. Elle ne dit pas expressément qu'il sera nommé au scrutin secret; mais cela résulte de l'article 51, qui veut que toutes les nominations et désignations soient faites au scrutin secret. — (Voir n° 339.)

356. — Elle autorise le conseil à nommer, non seulement un, mais plusieurs secrétaires et lui permet même d'adjoindre aux membres du conseil chargés des fonctions de secrétaire des auxiliaires pris en dehors de l'assemblée. C'est ce qui se pratiquait généralement, même sous l'empire de la loi de 1855; mais en l'absence de dispositions légales, on contestait la régularité de ce mode de procéder en soutenant que la présence d'étrangers dans la salle des délibérations était contraire au principe qui interdisait la publicité des séances.

L'adjonction d'auxiliaires chargés d'aider le secrétaire dans la partie matérielle de ses travaux n'a pas soulevé de contestations lors de la discussion du projet définitif. Précédemment, lors de la présentation du projet de 1876, M. Ratier, craignant que cette innovation n'entraînât des abus, avait demandé que la nomination d'auxiliaires n'eût lieu que sur la demande du secrétaire titulaire et même que ce dernier eût le choix de ses collaborateurs; mais cette proposition a été écartée par cette considération qu'il n'était pas vraisemblable que la majorité, qui venait d'élire un secrétaire, lui imposât, malgré lui, des collaborateurs. (Séance de la Chambre des députés du 12 mai 1877.)

357. — Ordinairement les fonctions de secrétaire auxiliaire sont remplies par l'instituteur secrétaire de la mairie. M. de Gasté avait demandé que l'instituteur ne pût être désigné comme secrétaire adjoint, au moins dans les communes de plus de mille habitants. Mais cette proposition a été également écartée.

Le receveur municipal ne peut être nommé secrétaire adjoint. (*Mémorial des Percepteurs,* 1885, p. 92.)

358. — Mais, si le secrétaire adjoint assiste aux délibérations, il ne peut y participer. Il doit donc s'abstenir de prendre la parole; son rôle se borne à tenir la plume, sous la direction et la responsabilité du secrétaire titulaire.

359. — Le secrétaire doit, nous l'avons dit, être désigné au scrutin secret, mais le fait que le secrétaire a été désigné à la majorité relative ou même qu'il n'y a pas eu de scrutin, ne suffirait pas pour faire annuler les délibérations prises dans la session, alors surtout qu'il n'est pas allégué que le procès-verbal dressé ait rapporté d'une manière inexacte les décisions prises. (Cons. d'Ét. 13 avril 1877, Barbonne-Fayel; 30 mai 1884, Larcher et autres.)

360. — On décidait autrefois qu'en cas de refus de tous les conseillers municipaux de remplir les fonctions de secrétaire, le président était autorisé à faire rédiger le procès-verbal par une personne étrangère au conseil. Ce suppléant du secrétaire devrait aujourd'hui être désigné par le conseil.

Le fait que les fonctions de secrétaire ont été remplies par le secrétaire de la mairie n'entraîne pas la nullité de la délibération. (Cons. d'Ét. 12 juin 1896.)

Rien ne s'oppose à ce que l'adjoint, s'il ne préside pas, soit désigné comme secrétaire.

361. — Le ou les secrétaires nommés au début de la session restent en fonctions pendant toute la session, qu'il s'agisse d'une session ordinaire ou d'une session extraordinaire. Mais si les secrétaires nommés n'assistent pas à une des séances de la session, le conseil peut et doit désigner un autre secrétaire.

Pour le contentieux des délibérations prises en vue de la désignation des secrétaires, voir n° 349 bis.

Art. 54.

Publicité des séances des conseils municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les séances des conseils municipaux *sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 22.

Les séances des conseils municipaux *ne sont pas publiques.*

362. — La question de la publicité des séances des conseils municipaux est une de celles qui ont été le plus vivement discutées. Nous n'avons pas à rappeler ici les arguments invoqués pour et contre. On les trouvera dans les comptes rendus des séances législatives[1]. Nous nous bornerons à indiquer les phases successives par lesquelles est passée la rédaction de l'article.

363. — La commission dont M. Jules Ferry était rapporteur, en 1877, avait proposé un système mixte, celui de la publicité facultative. Le texte soumis à la Chambre des députés était ainsi conçu :

« Les séances des conseils municipaux peuvent être publiques.

« A la première séance de chaque session ordinaire ou extraordinaire, le conseil décide, par une délibération spéciale, si ses séances seront ouvertes au public.

« Le conseil peut toujours, sur la demande de trois de ses membres, ou de son président, décider, par assis et levé, sans débats, qu'il se forme en comité secret. »

---

1. Chambre des députés, séances des 12 mai 1877, 12 février et 6 juillet 1883. Sénat, séances des 7 et 8 février et 28 mars 1884.

Mais, dans sa séance du 12 mai 1877, la Chambre a remplacé les deux premiers paragraphes de la rédaction de la commission par un amendement de M. Perras, ainsi conçu : « Les séances des conseils municipaux sont publiques. »

L'adoption de cet amendement, qui a été voté par 216 voix contre 165, a été le point de départ des graves événements politiques qui ont amené la démission du cabinet présidé par M. Jules Simon, la dissolution et le renouvellement de la Chambre des députés.

La rédaction adoptée par la Chambre le 12 mai 1877 a été reprise par la commission dont M. Jozon était rapporteur en 1880, et par la dernière commission dont M. de Marcère était l'organe (1882).

Elle a été maintenue, après débats, par la Chambre des députés en première et en deuxième délibération (séances des 12 février et 6 juillet 1883). Mais la commission du Sénat ne l'a pas acceptée et, revenant au système de publicité facultative, elle avait proposé de rédiger ainsi qu'il suit l'article :

« A l'ouverture de chaque session, le conseil municipal délibère sur la question de savoir si les séances de cette session seront publiques. Le vote a lieu au scrutin secret.

« Au cas de décision affirmative, le maire ou trois membres du conseil peuvent encore, sur chaque affaire mise en délibération, demander le scrutin secret. Le conseil municipal statue sur cette demande par assis et levé, sans débats. »

Combattue par MM. Lafond de Saint-Mür et de Saint-Vallier, cette rédaction avait été écartée en première délibération par 165 voix contre 78 (séance du 7 février 1884) et, à la séance suivante (8 février), le Sénat y avait substitué le texte suivant : « Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques. » Mais, revenant en seconde délibération sur son vote, le Sénat a, sur la proposition de M. Labiche, appuyée par le ministre de l'intérieur, adopté, par 130 voix contre 128,

la rédaction de la Chambre qui est devenue le texte définitif de l'article 54 (séance du 3 mars 1884), et il a persisté dans cette dernière résolution, malgré les efforts tentés de nouveau par M. Bérenger à la séance du 28 mars (3e délibération) pour faire écarter cette innovation. Ce dernier vote a été rendu par 140 voix contre 125.

364. — La publicité des séances est la règle pour les conseils municipaux comme pour les conseils généraux. Toutefois, le conseil municipal peut, à tout moment, sur la demande de trois membres ou du maire, décider qu'il délibérera en comité secret. Il exerce cette prérogative sous sa seule responsabilité devant les électeurs. (Décis. Int. juillet 1884, Drôme.)

Le comité secret est obligatoire lorsqu'il s'agit de dresser la liste d'assistance pour la médecine gratuite (L. 15 juillet 1893, art. 14) ou de prononcer sur les demandes de pension des vieillards ou incurables (Loi du 14 juillet 1905, art. 8). — Voir nos 339 et 1806 bis.

Le public ne doit être admis aux séances que dans la mesure où le permettent les installations locales [1].

On ne peut exiger de ceux qui se présentent qu'ils soient électeurs, majeurs ou même français. (Avis Int. 12 avril 1905, Nord, *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 205.)

Il ne faut pas confondre la publicité des séances avec la publication des délibérations, dont nous parlerons sous l'article 58 (nos 395 et suiv.).

1. « Si, dans vos conseils municipaux des communes rurales, vous ne pouvez recevoir que trois, quatre ou dix personnes, vous ne recevrez que trois, quatre ou dix personnes; cela n'a même pas besoin d'être dit dans la loi. Depuis bien des années, les audiences de nos tribunaux sont publiques; cela ne veut pas dire que tout le monde a le droit d'y entrer. Quand il n'y a plus de places, on ferme les portes. Il en sera de même pour nos mairies. » (Discours de M. Labiche, séance du Sénat du 3 mars 1884.)

365. — L'article 54 a été déclaré applicable à Paris par la loi du 5 juillet 1886.

Art. 55.

Police des séances du conseil.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le maire a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

LOI DU 10 AOUT 1871 SUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX, ART. 29.

Le président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre.

En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

366. — Cet article est emprunté à la loi départementale. Il est la reproduction textuelle de l'article 29 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

Il est le complément logique de l'article précédent qui établit la publicité des séances des conseils municipaux.

Du moment où l'on admet le public à entrer dans la salle, il faut prévoir le cas où des désordres se produiraient et déterminer les pouvoirs de police qui appartiendront au président.

367. — On admettait déjà, sous l'ancienne législation, que le droit du président du conseil municipal, chargé de la police des séances, pouvait aller jusqu'à faire expulser les membres qui troublaient l'ordre. Sans doute, il doit user avec la plus grande réserve de ce droit et ne se résoudre à cette mesure extrême qu'en cas de nécessité absolue. Le plus souvent, une simple suspension de séance suffira pour ramener le calme dans une assemblée peu nombreuse et momentanément troublée.

En présence du nouveau texte, le droit d'expulsion ne peut plus être contesté[1]. La loi ajoute que le président peut même faire *arrêter* les personnes qui troublent l'ordre. A moins de

1. Un arrêt de la cour de Montpellier du 3 juillet 1886, confirmant un jugement

crime ou de délit caractérisé, ou à moins que la séquestration temporaire d'un conseiller soit le seul moyen de l'empêcher de se porter à des violences qui mettraient le conseil dans l'impossibilité de poursuivre ses travaux, une arrestation nous paraîtrait une mesure bien grave et à laquelle les maires devraient s'abstenir de recourir.

368. — En cas de crime ou délit, dit la loi, le président dresse procès-verbal et en saisit le parquet. Cette disposition avait son utilité dans la loi départementale, parce qu'elle conférait à un simple conseiller général, élu président, un droit qui n'appartient qu'aux officiers de police judiciaire. Mais le maire est officier de police judiciaire (Code d'instr. crim., art. 9) et un texte spécial n'était pas indispensable pour lui donner le pouvoir de verbaliser.

369. — Le président du conseil municipal est protégé,

---

du tribunal de Béziers, semblerait contester au maire le droit d'expulser de la salle des délibérations les conseillers qui troublent l'ordre. Mais la question à juger était tout autre. Il s'agissait d'un maire qui avait pris, d'accord avec le conseil municipal, un arrêté interdisant l'entrée du conseil municipal aux conseillers retardataires. Cet arrêté avait d'ailleurs été annulé, comme contraire à la loi, par l'autorité préfectorale. Le jugement a pu dire, dans ces circonstances, que « l'article 55 qui permet au maire d'expulser de l'auditoire tout individu qui trouble l'ordre pendant les séances, ne lui confère pas le pouvoir de faire expulser de la salle un membre du conseil municipal et qu'il n'appartient pas au conseil municipal de créer dans un règlement intérieur des motifs d'exclusion que la loi n'a pas prévus et d'édicter des pénalités qui auraient pour résultat de mettre les conseillers qui arriveraient en retard dans l'impossibilité de remplir leur mandat » (Bastoul).

Le maire avait, dans cette affaire, décliné la compétence des tribunaux civils, prétendant n'avoir fait qu'un acte administratif. L'arrêt répond que l'expulsion d'un membre du conseil ne rentre pas dans les attributions du maire et ne constitue pas un acte administratif, mais un fait personnel du maire.

De même, le Tribunal des conflits avait décidé que l'injonction faite par le maire à un conseiller municipal de sortir de la salle des séances par le motif qu'il a manqué à trois sessions consécutives, alors que le préfet n'a pas déclaré ce conseiller municipal démissionnaire, ne rentre pas dans l'exercice des attributions du maire comme président du conseil et ne constitue pas un acte administratif. Dès lors, il appartient à l'autorité judiciaire de connaître de l'action en dommages-intérêts intentée contre le maire par le conseiller expulsé (15 décembre 1883, Isambert).

Le tribunal de Nantes s'est déclaré incompétent pour statuer sur une demande en dommages et intérêts formée contre un maire par une personne que ce maire a fait expulser de la salle des séances (14 décembre 1904, *Revue générale d'administration*, 1905, t. III, p. 195).

dans l'exercice de ses fonctions, par les articles 222 et 224 du Code pénal[1] et par l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, qui punissent l'outrage et l'injure adressés aux magistrats de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions.

370. — L'article 55 ne parle que du maire; mais il s'applique évidemment à l'adjoint ou au conseiller municipal qui préside le conseil en l'absence du maire.

371. — Voir, pour les droits de police du maire à l'égard du public qui assiste aux séances du conseil municipal, l'article 97, n° 882.

ART. 56.

Affichage des délibérations. — Injures ou diffamations contenues dans les délibérations.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

Affichage des délibérations.

372. — Cet article contient une innovation. L'affichage n'était autrefois prescrit que pour les délibérations par lesquelles les conseils municipaux procèdent à la désignation de leurs délégués en vue des élections sénatoriales. (L. du 2 août 1875, art. 5.)

Désormais, un *compte rendu* de toutes les séances devra être affiché *par extrait* à la porte de la mairie, dans la huitaine.

---

1. La Cour de cassation a reconnu, par arrêt du 16 novembre 1883, que la loi du 29 juillet 1881 sur la presse n'avait pas abrogé les articles 222 et 224 du Code pénal et que, par conséquent, un individu qui se rend coupable d'outrages ou d'injures verbales, publiques ou non, à l'égard d'un maire dans l'exercice de ses fonctions, peut être traduit, en vertu de ces articles, devant les tribunaux correctionnels. (*Revue générale d'administration*, 1883, t. III, p. 454.)

373. — La loi ne dit pas qui sera chargé de rédiger ce « compte rendu par extrait ». Sera-ce le maire ou le secrétaire du conseil? Si on admet que le secrétaire élu du conseil a qualité pour rédiger ce compte rendu, il faudra, tout au moins, décider qu'il devra soumettre son travail au maire, dont la signature figurera à côté de la sienne. Si, en effet, pour le procès-verbal des délibérations, le secrétaire ne relève pas du maire, c'est que la rédaction n'est définitive que quand elle est adoptée par le conseil. Le compte rendu ne pourra, au contraire, lui être soumis, et il n'est pas admissible qu'un document, destiné à être mis sous les yeux du public, puisse être l'œuvre personnelle d'un seul conseiller qui peut avoir inexactement reproduit ce qui s'est passé à la séance[1].

Si le secrétaire ne pouvait ou ne voulait se charger du compte rendu, le maire le ferait rédiger par le secrétaire de la mairie.

374. — Le compte rendu, qu'il ne faut pas confondre avec le procès-verbal, sera nécessairement sommaire. Il suffira d'y analyser exactement, mais succinctement, les délibérations prises.

Le cadre du budget voté pourra être affiché comme annexe de la délibération. (Décis. Int. juin 1884, Ardèche.)

375. — Les délibérations peuvent être injurieuses contre des tiers qui, ainsi que nous le verrons plus loin (n° 377), sont admis à porter leur réclamation devant les tribunaux. Le maire sera-t-il en faute s'il affiche ces délibérations? Nous ne con-

---

1. Si l'on recherche des analogies dans la législation, on trouve, en 1870, pour les conseils généraux, une disposition formelle disant que le compte rendu quotidien des séances destiné à être communiqué à la presse devait être rédigé *sous l'autorité du président* (L. du 23 juillet 1870, art. 3), et la circulaire ministérielle du 18 octobre 1871, rendue pour l'application de la loi du 10 août, rappelle cette disposition comme étant encore aujourd'hui applicable.

On est donc amené, par analogie, à décider que le maire, s'il laisse au secrétaire le soin de rédiger le compte rendu, doit tout au moins contrôler son travail.

naissons que deux décisions sur cette question. Un jugement du tribunal de Pont-l'Évêque du 6 mai 1884 déclare que l'affichage d'une délibération injurieuse peut être reproché au maire. D'un autre côté, le Conseil d'État déclare que le maire ne commet aucun excès de pouvoirs en faisant afficher le compte rendu de la séance dans laquelle le conseil municipal a voté un blâme à l'égard d'un de ses membres qui avait troublé l'ordre. (Cons. d'Ét. 16 avril 1886, Bobillon.) Nous conseillons aux maires de s'abstenir dans les cas délicats.

376. — C'est à partir de l'affichage que court le délai accordé par l'article 66 pour provoquer l'annulation (voir n° 470). Il sera donc essentiel que le maire constate par écrit la date de l'affichage et en conserve trace aux archives de la mairie.

Toutefois, rien n'oblige le maire à mentionner l'affichage sur le registre des délibérations. (Cons. d'Ét. 23 décembre 1899, *Revue générale d'administration,* 1899, t. II, p. 46.)

Injures ou diffamations contenues dans les délibérations.

377. — Toute personne qui se prétend lésée par une délibération d'un conseil municipal peut, aux termes de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789, exposer ses sujets de plainte au directoire du département (aujourd'hui au préfet), qui y fera droit sur l'avis de l'administrateur du district (aujourd'hui sous-préfet). Les personnes diffamées ou injuriées par une délibération ont donc ce premier recours au préfet.

Le préfet est obligé de statuer et son refus, basé sur ce que les tribunaux seraient saisis d'une plainte en diffamation, pourrait être annulé pour excès de pouvoirs par le Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 2 mai 1890, *Revue générale d'administration,* 1890, t. II, p. 418 ; 14 juin 1901, Doinel.) — Voir n° 442.

Ce recours, ouvert aux particuliers, n'appartient pas à l'administration, qui ne saurait être considérée comme un *citoyen lésé,* et un préfet excéderait ses pouvoirs en déclarant nulle, en

vertu de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789, une délibération injurieuse pour l'administration. (Cons. d'Ét. 19 juin 1887, Mantes.)

378. — Indépendamment de ce recours administratif, les personnes diffamées ou injuriées peuvent s'adresser aux tribunaux.

L'article 57 de la loi du 5 avril 1884, en décidant que les séances du conseil municipal seraient désormais publiques, a eu pour conséquence de faire considérer dorénavant la salle des séances comme un lieu public, au point de vue de l'application des lois sur la répression de l'injure, de l'outrage ou de la diffamation. (C. de Poitiers 22 mars 1889.)

La Cour de cassation avait déjà déclaré que les injures ou imputations diffamatoires insérées dans une délibération sont réputées publiques, alors surtout que la délibération qui les contient a été rendue publique par la voie de l'affichage. (Cass. 24 février 1887, *Revue générale d'administration*, 1887, t. I, p. 454.)

Si le conseil municipal, voulant éviter la responsabilité, indique au procès-verbal les allégations diffamatoires comme émanées de divers membres qu'il ne désigne pas, tous ses membres sont solidairement responsables de la signature qu'ils ont donnée au procès-verbal. (Cass. 27 décembre 1886, Vallières.)

Si le procès-verbal contient les noms des orateurs, la commune ne saurait être déclarée responsable des imputations insérées dans la délibération. Les auteurs des paroles réputées injurieuses peuvent être poursuivis devant les tribunaux. (Cons. d'Ét. 13 décembre 1889, Cadot, *Revue générale d'administration,* 1890, t. I, p. 451.)

379. — Les conseillers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions sont protégés par l'article 224 du Code pénal, qui punit l'outrage adressé à tout citoyen chargé d'un ministère de

service public. Toute injure adressée par un collègue constitue un outrage. (Trib. de Bourganeuf 27 juin 1889; C. de Lyon 27 novembre 1900, *Revue générale d'administration*, 1901, t. I, p. 442[1].)

379 bis. — Une proposition de loi a été déposée à la Chambre des députés le 4 novembre 1901, par M. Gautrec, tendant à accorder aux conseillers municipaux, dans l'exercice de leurs fonctions, l'immunité pour leurs discours, les opinions et les votes qu'ils émettent, immunité dont jouissent déjà les membres du Parlement. Mais cette extension, en la supposant désirable, devrait s'appliquer d'abord aux membres des assemblées départementales (conseils généraux et d'arrondissement).

Art. 57.

Procès-verbal, signature et transcription au registre.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 22.
Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et parafé *par le préfet ou* le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.	*Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et parafé par le sous-préfet.* *Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.*

380. — Cet article est la reproduction textuelle de l'article 22 de la loi du 5 mai 1855. Le Sénat a seulement substitué aux mots : « le registre est parafé *par le sous-préfet* », ceux-ci : « *par le préfet ou* le sous-préfet ». C'est au préfet, dans l'arrondissement chef-lieu, qu'incombe, en effet, le soin de parafer le registre.

---

1. Un arrêt de la cour de Douai du 17 décembre 1900, que l'on trouvera commenté dans la *Jurisprudence municipale et rurale* (1902, III, p. 1), dénie néanmoins aux simples conseillers municipaux le caractère de « citoyens chargés d'un ministère de service public ».

La rédaction adoptée; en première lecture, par la Chambre des députés n'exigeait pour les délibérations ordinaires que la signature du bureau (président et secrétaire), la signature de tous les conseillers ne devait être demandée que pour les votes d'imposition, les budgets et les comptes; mais cette distinction a disparu dans le texte soumis en seconde délibération à la Chambre et qui a été adopté sans observations.

381. — Toutes les délibérations doivent être inscrites par ordre de date sur un seul registre. Le maire ne pourrait donc, comme cela s'est, paraît-il, pratiqué dans certaines communes, tenir deux registres, l'un contenant les délibérations officielles du conseil municipal, et l'autre celles qu'il entend tenir secrètes et qualifié de registre officieux. Il ne peut y avoir d'autre registre que celui qui est communiqué au public.

Par contre, ce registre ne peut contenir que les délibérations prises par le conseil municipal[1]. Serait par conséquent illégale la transcription qu'un maire croirait devoir faire, en marge d'une délibération blâmant certains de ses actes, d'un mémoire justificatif.

Par exception, les convocations du conseil doivent être mentionnées au registre des délibérations (art. 48; voir n° 304).

Doit aussi être transcrit, en regard des délibérations annulées, l'acte qui prononce l'annulation.

382. — Les délibérations doivent être immédiatement transcrites sur le registre et signées en séance.

C'est là, malheureusement, une règle qui est tenue en oubli dans la plupart des communes et l'on peut regretter que la loi ne l'ait pas rappelée en termes exprès.

---

1. Dans la séance de la Chambre des députés du 14 mai 1877, M. Talandier avait demandé que l'on mentionnât en regard des délibérations les divers actes de la procédure suivie pour l'exécution desdites délibérations; mais cette proposition a été, avec raison, écartée.

En ce qui concerne les conseils généraux, la loi du 10 août 1871 (art. 32) porte : « Les procès-verbaux des séances, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. » La même marche devrait être suivie pour les conseils municipaux. Lorsqu'il s'agit d'une session qui dure plusieurs jours, le procès-verbal de chaque séance devrait être soumis au conseil et adopté à la séance suivante et immédiatement transcrit et signé. Le procès-verbal de la dernière séance serait rédigé, transcrit et signé sur l'heure, ce qui ne serait pas impossible, à la condition que l'ordre du jour de la dernière séance fût très peu chargé; l'objet de la dernière réunion serait presque exclusivement la clôture du procès-verbal.

Pour les sessions qui ne durent qu'un jour, il sera sans doute difficile de rédiger et d'adopter le procès-verbal avant la séparation du conseil; on peut donc admettre que le conseil se réunisse quelques jours après pour arrêter le procès-verbal; on reconnaissait même autrefois qu'une autorisation spéciale n'était pas nécessaire pour cette réunion; mais elle doit avoir lieu au plus tard dans la huitaine, puisque la loi (art. 62; voir n° 435) exige que toute délibération soit adressée dans ce délai au sous-préfet et que la copie adressée à la sous-préfecture ne pût être que la copie du procès-verbal *adopté* par le conseil. Le maire ne saurait certifier conformes des extraits d'un procès-verbal qui n'existe pas légalement.

En tous cas, on ne peut considérer comme régulier l'usage trop souvent suivi de faire porter le registre à domicile pour y recueillir individuellement la signature des conseillers. La Chambre des députés avait même introduit dans le texte de l'article, en première délibération, sur la demande de M. de Saint-Martin, un paragraphe ainsi conçu : « Les délibérations sont signées par le bureau *après mention que la lecture en a été faite en séance publique* » (séance du 12 février 1883). Cette

phrase a disparu dans le remaniement de l'article qui a eu lieu entre les deux délibérations; mais la pensée qui l'a dictée doit être retenue[1].

383. — Les délibérations, dit la loi, doivent être signées par tous les membres présents à la séance ou mention doit être faite de la cause qui les a empêchés de signer[2].

La signature doit être donnée sur le registre.

Si un ou plusieurs conseillers refusent de signer, leur refus n'a aucun effet au point de vue de la validité de la délibération. Ainsi, s'il n'est pas contesté que la délibération ait été prise à la majorité légale, le fait qu'elle ne serait signée que par la minorité ne détruirait pas cette majorité et la délibération resterait valable. A plus forte raison, la rétractation d'un conseiller qui, après avoir donné sa signature, prétendrait la retirer, est-elle sans influence. (Décision ministérielle du 19 février 1883.)

384. — La seule chose que la loi exige, c'est qu'on mentionne au registre la cause de l'absence de signature.

La cause de l'absence de signatures sera le plus souvent, soit le défaut d'instruction des conseillers, soit leur refus, motivé par leur opposition à la décision prise par l'assemblée. Peuvent-ils, dans ce dernier cas, exiger que le conseil insère, à l'appui de leur refus et pour l'expliquer, les arguments qu'ils ont fait valoir contre la délibération? Nous examinerons ce point tout à l'heure (n° 387); bornons-nous, pour le moment, à

---

1. Un arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 1898 déclare néanmoins qu'aucune disposition de loi ou de règlement n'impose aux conseils municipaux l'obligation de signer, en séance, les procès-verbaux de leurs délibérations. On alléguait dans l'espèce que le registre avait été porté au domicile des conseillers. (*Revue générale d'administration*, 1899, t. II, p. 46.)

2. Un jugement du tribunal de la Seine, du 12 février 1889, relaxe un individu poursuivi pour n'avoir pas exécuté certains travaux d'assainissement prescrits par une délibération du conseil municipal de Paris signée seulement par le président et le secrétaire.

dire que le conseil aura satisfait à la loi, qui veut que le motif de l'absence de signatures soit mentionné, en constatant purement et simplement le refus.

385. — Le Conseil d'État a décidé qu'il n'y a pas nullité de la délibération dans ce seul fait :

Que l'on a omis de mentionner la cause de l'absence de certaines signatures (22 décembre 1883, Piquesnal; 30 mai 1884, Larcher; 12 juin 1896, Marchand);

Que quelques conseillers, dont la présence à la séance n'est pas contestée, n'ont signé la délibération que postérieurement (27 décembre 1865, Colson; 30 mai 1884, Larcher);

Que la délibération n'a pas été consignée sur le registre (31 mars 1864, Crestin ; 6 mars 1903, Moire, *Revue communale,* 1903, 243.)

386. — La loi municipale ne dit pas expressément ce que doit contenir le procès-verbal; mais on peut se référer à l'article 32 de la loi départementale que nous avons cité plus haut et qui demande que le procès-verbal contienne, indépendamment du texte de la résolution adoptée, les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. — (Voir n° 382.)

387. — Ici se place une question qui a été souvent agitée et que M. de Gavardie a soulevée au Sénat dans la séance du 8 février 1884. Les membres de la minorité ont-ils le droit d'exiger que leurs observations, leurs réserves et les motifs de leur opposition soient consignés au procès-verbal?

En principe, cela est incontestable, puisque le procès-verbal doit contenir l'*analyse des opinions;* mais quel moyen y a-t-il d'obtenir cette mention lorsque la majorité, qui est maîtresse du procès-verbal, s'y refuse?

Répondant à M. de Gavardie, le ministre de l'intérieur a fait observer que « les conseils municipaux dressent un procès-

verbal de la séance qui est lu à l'ouverture de la séance du lendemain; que le membre qui croit y voir une inexactitude, ou trouve qu'on a omis une observation, peut réclamer, et en cas de contestation, la majorité juge si la réclamation est fondée et si l'observation doit être insérée au procès-verbal ». Le ministre admet que parfois l'abus a pu se produire; mais qu'il y aurait des inconvénients bien plus graves à mettre dans un texte législatif que, sur la demande d'un seul membre du conseil municipal, on devra faire figurer au procès-verbal les observations qu'il aura produites, de quelque nature qu'elles puissent être. C'est une question de discipline intérieure qui ne peut être tranchée par la loi.

Conformément à ces observations, le Sénat a passé outre à la demande de M. de Gavardie tendant à consacrer législativement le droit de la minorité.

L'obligation pour les conseils municipaux de mentionner les dires de la minorité demeure donc une obligation morale qui, pour n'avoir pas de sanction effective, ne s'impose pas moins à leur loyauté[1]. L'administration supérieure ne devrait pas hé-

1. La question a été également examinée à la Chambre des députés, en 1877, à l'occasion de la discussion de l'article 54 du projet de loi municipale alors en délibération. Répondant à M. de Tocqueville qui voulait, comme M. de Gavardie, que la loi fît une *obligation* expresse aux conseils municipaux de mentionner les propositions de la minorité, M. Jules Ferry faisait observer qu'alors même que l'amendement passerait dans la loi, il n'aurait d'autre sanction que le bon sens des conseils municipaux, car « dans aucun cas on ne voudrait accorder aux préfets le droit de compléter les procès-verbaux » (séance du 14 mai 1877).

Répondant à une question de M. Octave Chenavaz dans la séance de la Chambre des députés du 16 mars 1899, M. Charles Dupuy, président du Conseil, disait de son côté : « Il est admis par la jurisprudence que, *bien que la loi ne renferme aucune disposition expresse à cet égard*, le procès-verbal doit contenir le résumé des observations ou des propositions qui émanent de la minorité. Le conseil outrepasserait donc ses pouvoirs en ne se conformant pas à cette règle et les membres de la minorité seraient dès lors fondés à protester à la lecture du procès-verbal. Ce document, en effet, n'est pas seulement un registre des décisions prises par la majorité du conseil, mais le résumé impartial des délibérations et des discussions qui les ont précédées. — Assurément il n'y a pas de sanction légale à cet égard, mais j'écrirai à M. le préfet de l'Isère et je suis persuadé qu'un simple rappel à la jurisprudence suffira pour régler l'incident. » (Le ministre citait un précédent qui s'était présenté en 1890 dans le département de l'Aube.)

D'un autre côté, on lit dans un arrêt du Conseil d'État : « Considérant que les

siter, à l'occasion, à le leur rappeler, et nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici une circulaire que le préfet de la Charente-Inférieure adressait, le 8 juillet 1876, aux maires de son département :

La faculté pour tout conseiller municipal de réclamer l'insertion au procès-verbal du sens dans lequel il a voté sur une affaire déterminée est conforme à l'esprit de la loi : elle est entrée dans la pratique des conseils municipaux comme la garantie nécessaire de la loyauté et de la sincérité des discussions, ainsi que du droit des minorités de motiver, au besoin, leur opposition.

Il y aura lieu, en conséquence, de relater dans toutes les délibérations, sans toutefois sortir du cadre habituel des procès-verbaux des conseils, les observations qui, le cas échéant, pourraient être faites, soit par les membres de la majorité, soit par ceux de la minorité du conseil municipal. Il n'échappera pas à MM. les maires que ce compte rendu est surtout nécessaire alors que le conseil est appelé à créer des ressources pour faire face à certaines dépenses importantes. Il est du reste utile que tout habitant ou contribuable de la commune qui, aux termes de l'article 22 de la loi du 5 mai 1855, a droit de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations, puisse apprécier les divers motifs invoqués de part et d'autre. Comment les habitants pourraient-ils se rendre compte d'une affaire que le conseil municipal aurait traitée, si le vote n'était pas motivé, c'est-à-dire si la délibération ne relatait pas les diverses particularités qui, au cours de la séance, auraient pu se produire ?

En ne s'écartant pas au contraire des règles ci-dessus indiquées, l'expression des sentiments publics pénétrera dans l'assemblée municipale et pourra, au besoin, la guider au moment où le vote définitif interviendra.

Le compte rendu auquel je viens de faire allusion n'occasionnera de surcroît de travail que dans des circonstances exceptionnelles, mais pour la généralité des votes, quelques lignes pourront facilement résumer la discussion.

J'engage MM. les maires à se conformer aux dispositions qui précèdent. Elles me paraissent de nature à ménager toutes les susceptibilités et en même temps à concilier les intérêts communaux.

Dans tous les cas, on ne peut admettre que les membres

---

conseils municipaux sont maîtres de la rédaction de leurs procès-verbaux ; que dès lors la réclamation des requérants (dirigée contre le refus par le conseil municipal d'insérer intégralement au procès-verbal leurs observations et protestations) ne pouvait être portée devant le ministre de l'intérieur et qu'elle ne peut davantage être soumise au Conseil d'État... Rejet. » (3 mars 1905, *Revue générale d'administration*, 1905, t. III, p. 293.)

dissidents, si la majorité du conseil, à tort ou à raison, refuse d'insérer leur protestation au procès-verbal, fassent consigner sur le registre, à la suite de la délibération, une protestation réfutant les arguments de la majorité (voir n° 381); le préfet devrait ordonner la suppression de cette protestation comme ne faisant pas partie de la délibération. (Décision ministérielle du 8 septembre 1873.)

ART. 58.

Communication et publicité des procès-verbaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie *totale ou partielle des procès-verbaux* du conseil municipal, *des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux.*

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 22.

Tout habitant ou contribuable de la commune *a droit de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des* délibérations *du conseil municipal de sa commune.*

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 29.

Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques; leurs débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Communication des procès-verbaux.

388. — L'article 58, qui règle la communication des procès-verbaux et leur publicité, contient plusieurs innovations importantes.

389. — Le droit de tout habitant ou contribuable de prendre communication et copie des actes du conseil municipal était déjà consacré par la loi de 1855 (art. 22); mais certaines modifications ont été apportées dans la rédaction du texte qui doivent être signalées.

La loi de 1855 disait : « tout habitant et tout contribuable *de la commune* a le droit..... » ; les mots « de la commune » disparaissent. Nous ne croyons pas que cette suppression change le sens de la loi ; la loi met sur la même ligne le contribuable et l'habitant ; or, on ne peut entendre par habitant que celui qui habite la commune. Les habitants (électeurs ou non) et les contribuables de la commune continueront donc seuls à pouvoir exiger la communication prescrite par l'article 58.

390. — Aux mots « ... a droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie *des délibérations* », la loi de 1884 substitue les mots : « a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie *totale ou partielle* des *procès-verbaux* du conseil municipal », ce qui indique que le droit s'étend à tout ce qui est consigné sur le registre (rapports, discussions, etc.) et n'est pas restreint au texte seul des résolutions arrêtées.

391. — De plus, la loi ajoute aux documents qui doivent être tenus à la disposition des habitants : 1° les budgets ; 2° les comptes de la commune[1] ; 3° les arrêtés municipaux.

Pas de difficulté pour les comptes et budgets ; quant aux arrêtés municipaux, les seuls que la loi paraisse avoir voulu désigner sont, sans doute, les arrêtés réglementaires. Pour les arrêtés municipaux qui n'intéressent qu'une seule personne et à laquelle ils sont notifiés, ils ne semblent pas susceptibles d'être livrés en communication. Nous reconnaissons toutefois que le texte ne fait aucune distinction.

392. — Le texte voté en première délibération par la Chambre des députés contenait un paragraphe final ainsi conçu : « Toutefois, le conseil peut décider que tout ou partie des débats ne sera pas communiqué » ; mais la commission a aban-

1. Mais non les pièces justificatives. (Lettre Int. au préfet de la Sarthe 7 août 1890.)

donné ce paragraphe en deuxième délibération, comme contraire à la décision qui prescrivait la publicité des séances. La pensée première de la commission avait été évidemment qu'au cours des délibérations, il peut être échangé des observations qui, soit parce qu'elles touchent à des personnalités, soit parce qu'elles doivent, dans l'intérêt de la commune, être tenues secrètes, ne peuvent sans inconvénient être livrées à la publicité. C'est en prévision de ces éventualités que l'article, qui prescrit la publicité des séances des conseils municipaux, les autorise cependant dans certains cas à se former en comité secret. Lorsque des cas semblables se présenteront, les conseils municipaux, qui sont maîtres de leurs procès-verbaux, ne devront y insérer que ce qui peut sans danger être publié. C'est le seul moyen pratique, car il eût été en fait impossible, du moment où toutes les délibérations doivent être inscrites sur un même registre, d'en soustraire quelques-unes aux regards du public admis à prendre communication de ce registre.

393. — Tout habitant ou contribuable a, nous venons de le voir, le droit de prendre lui-même copie des délibérations; mais est-il fondé à exiger que le maire certifie conforme la copie qu'il prend ou qu'il lui en délivre une copie certifiée ? La question a un certain intérêt ; car les particuliers peuvent avoir besoin de produire, en justice ou ailleurs, des copies ayant un caractère d'authenticité. Elle a été tranchée par un arrêt contentieux du Conseil d'État qui déclare que le maire n'est nullement tenu de collationner et de certifier les copies que les particuliers prennent, sous leur responsabilité ; mais qu'ils doivent, aux termes de l'article 37 de la loi du 7 messidor an II, complété par l'avis du Conseil d'État du 18 août 1807[1], délivrer des expéditions authentiques moyennant le payement des frais de timbre et de

1. Ces dispositions sont ainsi conçues :

Loi du 7 messidor an II, article 37.

« Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et aux heures

copie. (Arrêt du 9 avril 1868 annulant, pour excès de pouvoirs, une décision du ministre de l'intérieur, en tant qu'elle avait approuvé le refus du maire de Morez.)

394. — L'article 37 de la loi du 7 messidor an II, sur lequel est basée la décision que nous venons de rappeler, dit que la personne qui a la responsabilité des documents communiqués (le maire dans l'espèce) doit prendre les *précautions convenables de surveillance.*

La loi n'a point déterminé la nature de ces précautions et il y a lieu de s'en remettre, sur ce point, à la prudence des fonctionnaires qui auraient à répondre, en cas de soustraction ou de destruction d'un acte public, de l'insuffisance des mesures qu'ils auraient prises pour l'empêcher. Ils sont donc investis, à cet égard, d'une sorte de pouvoir discrétionnaire ; « ils ont la faculté d'étendre ou de resserrer l'action de leur surveillance, selon l'importance de l'acte dont ils donnent communication, selon le caractère de celui qui la reçoit et la confiance qu'il inspire. Ces précautions consisteront ordinairement à ne laisser prendre communication qu'en présence d'un employé de la mairie, à des heures déterminées, et à limiter le temps de communication, de manière à ne pas nuire soit au travail de l'administration, soit aux réclamations que d'autres catégories de

---

« qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment ; elle leur sera donnée « sans frais et sans déplacement, et avec les précautions convenables de surveillance. « Les expéditions ou extraits qui en seront demandés seront délivrés à raison de « quinze sous du rôle. »

Avis du Conseil d'État du 18 août 1807.

« Considérant que les administrations publiques expliquent diversement le vœu « de la loi en ce qui doit constituer les archives publiques, ainsi que relativement à « la nature des actes dont les expéditions ou extraits doivent être passibles de la « taxe, et qu'il convient de fixer à cet égard les droits des citoyens et des adminis- « trations de préfectures, sous-préfectures et municipalités ;

« *Est d'avis :* 1° Que toutes les premières expéditions des décisions des autorités « administratives de préfectures, de sous-préfectures ou de municipalités doivent « être, aux termes des lois, délivrées gratuitement ; 2° que les secondes ou ultérieures « expéditions desdites décisions, ou les expéditions de titres, pièces ou renseigne- « ments déposés dans les bureaux des administrations, doivent être payés au taux « fixé par l'article 37 de la loi du 7 messidor an II. »

personnes pourraient avoir à faire. » (Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Nord, 1839.)

Dans la séance de la Chambre des députés du 7 juillet 1883, M. Paul Guyot avait demandé que l'on introduisît dans la loi une disposition en ce sens. Il avait surtout en vue de mettre les municipalités à l'abri des petites taquineries des opposants qui demandent à toute heure, et surtout lorsqu'ils savent qu'il pourra être difficilement satisfait à leur demande, communication des procès-verbaux. Son amendement était ainsi conçu : « Dans les communes où il n'y a pas de mairie, le maire peut prendre un arrêté déterminant les jours et les heures pendant lesquels sera faite la communication. » Le rapporteur a combattu cette proposition, disant que c'est là une mesure d'ordre intérieur : « Les mairies sont ouvertes au public à partir de certaines heures, les intéressés pourront prendre communication des pièces aux heures où la mairie est ouverte à tout le monde, aux employés comme aux citoyens. »

Cette réponse ne peut s'appliquer qu'aux communes où existent des bureaux de mairie permanents, ou du moins ouverts à heures déterminées. Dans les autres communes, le maire pourra, malgré le silence de la loi, et comme le demandait M. Guyot, fixer les jours et heures auxquels le secrétaire de la mairie (qui est ordinairement l'instituteur) se tiendra à la disposition du public; mais il ne faut pas que le maire use de ce pouvoir de réglementation pour supprimer, en fait, le droit des particuliers. Ainsi, le maire qui fixerait, comme cela s'est vu, à quatre par an le nombre de jours où la communication pourrait être faite, commettrait un excès de pouvoirs évident.

Le Conseil d'État a annulé, pour excès de pouvoirs, un arrêté du maire d'Oradour-sur-Vayres qui exigeait que la communication fût demandée par lettre en forme, en se réservant de ne l'accorder que dans un délai de quinze jours et plus, à compter du jour de la demande, et qui fixait à un quart d'heure la durée de la communication en interdisant de feuilleter les registres communiqués (7 août 1905).

Publication des délibérations.

395. — La publication des délibérations des conseils municipaux était restée régie par l'article 29 de la loi du 18 juillet 1837, portant : « Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques ; leurs délibérations ne peuvent être publiées officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure », et les instructions ministérielles recommandaient aux préfets de ne pas donner une autorisation générale ; l'approbation devait être demandée pour chaque délibération. (Voir notamment circulaire ministérielle du 16 septembre 1865.)

Mais comme chacun était libre, même sous l'empire de la législation antérieure, de prendre copie des délibérations et qu'aucune disposition légale n'empêchait la personne qui en avait pris copie de les faire reproduire dans les journaux, la prohibition de la loi de 1837 n'avait pas grande portée. Aussi la loi de 1884 ne l'a-t-elle pas reproduite. L'article 58 dit, au contraire, que chacun peut, sous sa responsabilité, publier les documents dont il a le droit de prendre copie.

396. — Le texte ne tranche pas expressément la question de savoir si l'initiative de la publication peut être prise par le conseil municipal et si les villes peuvent, ainsi que plusieurs le font aujourd'hui, éditer aux frais de la commune, soit un bulletin municipal, soit même un journal officiel, comme la ville de Paris. Mais ce point a été tranché au Sénat par le rejet d'un amendement de M. de Gavardie qui proposait d'interdire la publication aux frais des contribuables et par la déclaration du ministre de l'intérieur qui a reconnu n'avoir pas le droit d'empêcher ces sortes de publications [1] (séance du 8 février 1884).

397. — On se demandait autrefois si la publication par voie d'affiches était permise et on résolvait négativement la ques-

1. L'administration ne pourrait s'opposer à ces publications qu'en refusant l'approbation des crédits portés au budget.

tion. Aujourd'hui, la loi elle-même prescrit l'affichage à la porte de la mairie du compte rendu des séances, par les soins de la municipalité (art. 56, nos 372 et suiv.). Quant aux publications par voie d'affiches que voudrait faire un particulier, elles sont soumises exclusivement aux règles qui régissent l'affichage en général.

Art. 59.

Commissions prises dans le sein du conseil municipal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres.

Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président, qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

398. — Il est d'usage, dans les assemblées délibérantes, de confier à des commissions prises dans le sein de l'assemblée l'examen préparatoire des affaires qui doivent être mises en délibération, l'assemblée statuant sur le rapport de ces commissions.

Cet usage était suivi dans un grand nombre de conseils municipaux, bien qu'il n'eût pas été réglementé par la loi.

La faculté, pour les conseils municipaux, de nommer des

commissions d'étude n'a jamais été contestée ; mais on contestait aux commissions élues le droit de fonctionner en dehors des sessions légales et de désigner leurs présidents.

Le Conseil d'État avait déclaré, à plusieurs reprises, que le fonctionnement des commissions dans l'intervalle des sessions était contraire au principe de la non-permanence des conseils municipaux[1] et on soutenait, en invoquant une déclaration du rapporteur de la loi du 5 mai 1855, que le maire, président du conseil municipal, était président de droit de toutes les commissions[2].

399. — Des doutes semblables, sur la régularité du fonctionnement des commissions en dehors des sessions, avaient été élevés en ce qui concerne les conseils généraux. Ils ont été tranchés par la loi du 10 août 1871, qui a institué une commission départementale se réunissant une fois au moins par mois et à laquelle le conseil général peut déléguer certaines attributions ; mais la loi départementale n'a pas reconnu l'existence d'autres commissions d'étude en dehors des sessions. Elle a seulement autorisé les conseils généraux à charger un ou plusieurs de leurs membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui leur sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui sont placées dans leurs attributions (art. 51).

400. — La loi de 1884 va plus loin en ce qui concerne les conseils municipaux. Elle leur reconnaît le droit de former des commissions qui fonctionneront, non seulement pendant les

---

1. « La création de commissions permanentes au sein d'un conseil municipal constitue à la fois une usurpation du droit d'administration qui n'appartient qu'au maire et une violation de la loi qui limite les époques, la durée et l'objet des réunions des conseils municipaux. » (Décret en Conseil d'État du 25 juin 1850 rejetant le recours de la commune d'Avignon contre un arrêté annulant une de ses délibérations.) — Dans le même sens : Décret du 16 août 1860, rejetant un recours du conseil municipal de Pithiviers ; Décret du 6 janvier 1872, confirmant l'annulation d'une délibération du conseil municipal de Thiers ; Décret du 8 juillet 1875, annulant une délibération du conseil municipal de Lyon.

2. Voir *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, 1874, p. 488.

sessions, mais encore dans l'intervalle des sessions ; ces commissions pourront être nommées, soit pour un objet déterminé, soit pour toute une catégorie d'affaires; elles pourront être annuelles ; elles pourront même se perpétuer pendant toute la durée du mandat du conseil. Le rapporteur de la Chambre des députés a reconnu que leurs fonctions n'avaient d'autre terme que l'achèvement de la mission dont elles sont chargées (séance du 6 juillet 1883).

401. — Mais la loi a retenu pour le maire le droit de présider toutes les commissions ou d'en déléguer la présidence à un de ses adjoints [1]. La Chambre des députés a formellement refusé de faire, à cet égard, aucune distinction entre les commissions permanentes et les commissions chargées d'une étude spéciale (amendement de M. Peytral), ou entre les commissions nommées pour l'étude de questions émanant de l'initiative des membres du conseil et celles qui sont saisies de propositions de l'administration (amendement de M. Fourcand). Elle a seulement admis, pour que la mauvaise volonté ou la négligence du maire ne paralysât pas l'action des commissions, que celles-ci nommeraient, dans leur première séance, un vice-président qui pourrait les convoquer si le maire était absent ou empêché (séance du 26 février 1883). Cette disposition a été complétée, en seconde délibération, par l'adoption d'un amendement de M. Lechevallier, prescrivant au maire d'installer les commissions dans la huitaine de leur nomination (séance du 6 juillet 1883) et par une addition faite par la commission du Sénat portant que le délai de huitaine peut être abrégé sur la demande de la majorité des membres de la commission.

---

1. La commission a décidé que le maire ne pouvait, dans aucun cas, abdiquer sa fonction et son autorité. Mais il peut déléguer son pouvoir pour toutes les fonctions qu'il exerce dans la commune. Or, une des fonctions du maire, c'est précisément de présider les commissions, qu'elles soient ou non permanentes. Par conséquent, en raison des principes généraux de la matière, que la commission soit permanente, qu'elle soit spéciale, le maire peut toujours se faire représenter, en sa qualité, par un adjoint dans ces commissions. (Déclaration du rapporteur, M. de Marcère, séance du 26 février 1883.)

402. — Dans ces remaniements successifs, une des phrases de l'article qui rappelait que le maire a voix prépondérante, en cas de partage, dans les commissions aussi bien que dans le conseil, a disparu sans que rien indique que cette suppression soit intentionnelle. Comme ce n'était qu'une application du principe posé par l'article 51 (voir n° 331), on doit, croyons-nous, considérer la règle comme subsistant.

403. — Cet article constitue, avec celui qui autorise la réunion du conseil municipal chaque fois que le maire juge à propos de le convoquer, une des plus importantes innovations de la loi de 1884, car le conseil, se survivant dans ces commissions, sera pour ainsi dire permanent.

Les commissions nommées par le conseil municipal ne devront pas toutefois oublier qu'elles sont de simples commissions d'étude, qu'elles n'ont aucun pouvoir propre, que la loi n'autorise pas le conseil municipal à leur déléguer une partie quelconque de ses attributions et qu'elles commettraient un excès de pouvoirs en empiétant, soit sur le droit d'administration qui appartient au maire seul, soit sur le droit de délibération et de décision qui appartient au conseil municipal [1].

---

1. Le Conseil d'État a eu occasion de se prononcer sur le caractère des résolutions prises par les commissions du conseil municipal et il a reconnu qu'elles ne pouvaient jamais se substituer à une délibération du conseil municipal. Voici les faits : Il s'agissait d'une commission composée de tous les membres du conseil municipal préparant le budget. Le maire, invoquant les résolutions de cette commission, prétendait faire voter le budget en bloc par le conseil municipal réuni en session légale. La délibération fut attaquée et le Conseil d'État l'a annulée par les considérants ci-après :

« Considérant que les séances des conseils municipaux sont publiques et que cette règle, dont l'observation confere aux habitants et contribuables de la commune les facultés énumérées par les articles 56 et 58 de la loi susvisée, ne comporte d'exception que dans le cas où, par un vote spécial, le conseil municipal s'est formé en comité secret : qu'il suit de là que les travaux à huis clos des commissions chargées de l'étude et de la préparation des affaires, quel que soit, d'ailleurs, le nombre des membres qui en font partie, ne peuvent remplacer les délibérations en séance publique ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du procès-verbal de la séance du 30 août 1901, que les requérants ont vainement réclamé que les affaires portées à l'ordre du jour, et parmi lesquelles figurait le budget primitif de l'exercice 1902, fussent mises en délibération ; que le maire, se fondant sur ce qu'elles avaient été discutées dans une commission générale du conseil et résolues dans le sens in-

ART. 60.

Démissions d'office pour absence à trois convocations successives. — Démissions volontaires.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs *reconnus légitimes par le conseil*, a manqué à trois convocations successives, peut être, *après avoir été admis à fournir ses explications*, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Les démissions sont adressées au sous-préfet; elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission, constaté par lettre recommandée.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 20.

Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois convocations consécutives peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Démissions d'office pour absence à trois convocations successives.

404. — Le premier paragraphe de l'article 60, qui autorise le préfet à déclarer démissionnaire le conseiller qui a manqué à trois convocations successives, est emprunté à l'article 20 de la loi du 5 mai 1855.

Toutefois, le texte nouveau contient deux modifications : il donne au conseil municipal le droit d'apprécier la légitimité des excuses ; il déclare expressément que le conseiller doit, avant d'être déclaré démissionnaire, être admis à fournir des explications.

---

diqué par le rapport de cette commission dont il venait d'être donné lecture, s'est refusé à ouvrir la discussion, à toute division et a fait voter en bloc les conclusions de ce même rapport ; que, dans ces circonstances, c'est à tort que le préfet a, par l'arrêté attaqué, rejeté la demande des requérants tendant à faire déclarer nulle de droit la délibération précitée.... » (Châtellerault 1er mai 1903, *Revue générale d'administration*, 1903, t. II, p. 427.)

Nous reviendrons sur ces deux points.

405. — Un conseiller ne peut être déclaré démissionnaire que s'il a manqué à *trois convocations* consécutives ou successives, c'est-à-dire à trois sessions ordinaires ou extraordinaires et non pas seulement à trois séances de la même session. C'est ainsi que l'ancienne législation a toujours été interprétée [1], et rien n'indique que le législateur ait entendu innover à cet égard.

Encore faut-il que ces convocations soient régulières ; si, sur les trois sessions, une ou deux avaient été tenues irrégulièrement, en dehors des conditions prescrites par la loi, il n'y aurait pas lieu d'en tenir compte. (Cons. d'Ét. 19 mars 1863, Camus.)

Les trois convocations successives prévues par l'article 50 (voir n° 325) ne comptent que pour une. (Avis Minist. Int. avril 1882.)

La convocation du conseil municipal en vue de la nomination d'un maire ou d'un délégué pour les élections sénatoriales compte pour une session. (*Idem.*)

406. — Les absences doivent être consécutives. La présence d'un conseiller à une session couvre ses absences antérieures.

Par conséquent, si un conseiller avait manqué à trois ou quatre sessions, mais avait assisté à une cinquième sans protestation ni réserve, il ne pourrait plus être inquiété. (Cons. d'Ét. 22 juillet 1839, Chénerailles.)

407. — Le refus d'un conseiller municipal de signer le procès-verbal, pas plus que son abstention au moment du vote, ne saurait être assimilé à une absence justifiant l'application de l'article 60.

408. — Il ne suffit pas, pour que la démission d'office puisse

1. Voir notamment circulaires ministérielles des 10 septembre 1834 et 5 avril 1837

être prononcée, que l'absence à trois convocations soit établie, il faut, en outre, que le conseil municipal n'ait pas admis comme légitimes les excuses présentées par l'intéressé. Cette disposition, empruntée à l'article 26 de la loi du 21 mars 1831, n'avait pas été reproduite par la loi de 1855. Si donc le conseil municipal a reconnu la légitimité des excuses présentées par le conseiller, le préfet ne peut plus agir.

Mais si l'intéressé ne présente pas d'excuses au conseil municipal, le préfet devra-t-il néanmoins appeler cette assemblée à se prononcer sur les causes de l'absence et à les apprécier d'office ? C'est dans ce sens que le Conseil d'État avait interprété la loi du 21 mars 1831. « Considérant, dit un arrêt du 29 juillet 1847, qu'aux termes de l'article 26 de la loi du 21 mars 1831, le préfet ne peut déclarer démissionnaire tout membre d'un conseil municipal qui aurait manqué à trois convocations successives qu'autant que le conseil municipal a reconnu que les motifs d'absence n'étaient pas légitimes ; considérant que le préfet du Cher a déclaré démissionnaire le sieur X....., sans avoir appelé le conseil municipal à reconnaître si les motifs d'absence de ce conseiller municipal étaient légitimes... »

Mais on pourrait induire de certaines paroles du rapporteur de la Chambre des députés, que nous rappelons plus bas, que cet avis préalable du conseil municipal n'est plus aujourd'hui indispensable. Dans ce système, il serait toujours loisible au conseil municipal de légitimer l'absence en acceptant les excuses présentées; mais si l'intéressé n'en présente pas, il ne serait pas nécessaire d'appeler le conseil à statuer sur des excuses non présentées et le conseiller qui ne justifie pas d'excuses reconnues légitimes, pourrait être déclaré démissionnaire, après toutefois avoir été mis en demeure de présenter ses explications devant le préfet. On peut invoquer, dans ce sens, une décision ministérielle du 24 juillet 1879 (Marne).

Tant que le Conseil d'État ne se sera pas prononcé sur ce point, il sera, toutefois, plus prudent d'appeler le conseil municipal à délibérer sur la légitimité de l'absence.

Il nous paraît hors de doute, en tout cas, que le conseil municipal n'est pas obligé de mettre le conseiller en demeure de fournir ses explications devant lui, comme il sera appelé à le faire devant le préfet ; le conseil pourrait donc se prononcer sur la légitimité des excuses sans avoir entendu l'intéressé ; c'est ce qui résulte du rejet, à la Chambre des députés (séance du 7 juillet 1883), d'un amendement de M. Cunéo d'Ornano qui demandait qu'après deux absences, le conseiller fût averti par le maire et mis ainsi en demeure de faire agréer ses excuses. Le rapporteur a objecté que ce n'était pas devant ses collègues, mais devant le préfet que le conseiller devait fournir ses explications.

Le refus du conseil municipal de se prononcer sur la légitimité des excuses ne saurait arrêter l'action du préfet, qui peut passer outre (jurisprudence du ministère de l'intérieur).

409. — La loi ne définit pas et ne pouvait guère définir quelles sont les excuses légitimes. Le conseil municipal a donc, à cet égard, un pouvoir d'appréciation souverain, au moins quand il déclare l'excuse légitime, car le préfet est toujours, ainsi que nous le verrons, libre d'admettre une excuse rejetée par le conseil.

Parmi les excuses que l'on considérait comme légitimes sous l'ancienne législation, nous citerons : l'absence pour cause de service militaire, l'emprisonnement pour dettes, l'internement dans un établissement d'aliénés.

410. — Si le conseil municipal n'a pas admis l'excuse comme légitime, le préfet peut déclarer le conseiller démissionnaire ; mais il n'est pas forcé de le faire. La question était discutable sous le régime de la loi du 21 mars 1831, qui portait : « Le préfet *déclarera* démissionnaire... » ; elle n'est pas douteuse avec le texte actuel, qui dit : « Le conseiller... *peut être* déclaré démissionnaire. »

Le préfet ne doit pas statuer sans avoir mis le conseiller en

demeure de fournir des explications. L'ancienne jurisprudence était fixée en ce sens (Cons. d'Ét. 19 mars 1863, Camus; 10 février 1860, Bezou) et la loi nouvelle le déclare expressément. Cette mise en demeure préalable est indispensable dans tous les cas et alors même que le conseil municipal aurait déjà entendu les explications de l'intéressé et rejeté ses excuses. Cela ressort des explications du rapporteur à la séance de la Chambre du 7 juillet 1883.

411. — Les maires et adjoints peuvent, comme les simples conseillers municipaux, être déclarés démissionnaires d'office de leur mandat de conseiller. (Avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du 4 juillet 1892, *Revue générale d'administration,* 1892, t. II, p. 435.)

412. — Le conseiller déclaré démissionnaire peut, dans les dix jours de la notification, se pourvoir devant le conseil de préfecture et, si le conseil de préfecture rejette sa réclamation, déférer l'arrêté du conseil au Conseil d'État.

La loi ne fixant pas de délai spécial pour le recours, il faut en conclure que l'intéressé aura pour agir le délai ordinaire de deux mois. (L. 22 juillet 1889, art. 57; Cons. d'Ét. 9 décembre 1892, Bastelica; solution implicite.)

Le recours a un effet suspensif. (Cons. d'Ét. 26 juillet 1889, Neiguelay.)

Ce recours doit être formé par l'intermédiaire d'un avocat au Conseil. L'exception écrite dans les articles 36 et 40 de la loi du 5 avril 1884 ne s'étend pas à ce cas. (Cons. d'Ét. 4 nov. 1887, Franqueville.)

Mais l'intéressé ne pourrait déférer directement au Conseil d'État l'arrêté préfectoral. Son recours serait non recevable, alors même qu'il serait fondé sur un prétendu excès de pouvoirs du préfet. (Cons. d'Ét. 9 décembre 1864, Brucosté.)

413. — La décision par laquelle un préfet refuserait, malgré

la demande d'un conseil municipal, de déclarer un conseiller démissionnaire, pourrait-elle être attaquée par le conseil ou un de ses membres? — L'affirmative semblerait résulter d'une décision du Conseil d'État du 16 janvier 1846 (Léaux); mais la législation a été modifiée depuis ce temps; les voies de recours ont été précisées et il paraît bien ressortir des textes nouveaux que le recours n'est ouvert qu'au conseiller seul dont l'exclusion a été prononcée. Sur quoi, d'ailleurs, se fonderait un recours, puisque le droit du préfet de ne pas prononcer la démission est incontestable?

414. — Un conseiller non installé peut, aussi bien que ses collègues qui ont pris possession de leur siège, être déclaré démissionnaire s'il manque à trois séances. Il en serait autrement s'il déclarait n'avoir jamais accepté le mandat. — Voir n° 317.

415. — La démission d'office n'entraîne aucune inéligibilité. Le conseiller déclaré démissionnaire pourrait donc se présenter aux élections faites en vue de pourvoir à son remplacement et être valablement élu. (Cons. d'Ét. 20 juin 1891, Bousserancourt.)

Démissions volontaires.

416. — Avant la loi de 1884, on ne considérait la démission volontaire qu'un conseiller donnait de ses fonctions comme définitive et comme ayant un effet légal qu'autant qu'elle avait été acceptée par le préfet.

On concluait de ce principe : qu'une démission donnée pouvait être retirée tant qu'elle n'avait pas été acceptée (Cons. d'Ét. 6 juin 1873, Lambert);

Que le conseiller démissionnaire continue à compter parmi les membres en exercice, tant que sa démission n'a pas été acceptée; et que cette démission ne crée pas une vacance à

laquelle il doive être pourvu avant l'élection du maire (Cons. d'Ét. 3 août 1877, Longchamps; 24 novembre 1882, Belpech);

Que les fonctions de maire intérimaire pouvaient être confiées à un conseiller dont la démission n'avait pas été acceptée (Décis. Min. Int. 1882);

Que l'on pouvait suspendre ou dissoudre le conseil municipal démissionnaire en refusant d'accepter sa démission (Cons. d'Ét. 13 février 1869, Tirard).

417. — Aujourd'hui les démissions n'ont plus besoin d'être acceptées; elles sont réputées définitives à partir du jour où le préfet en a accusé réception. Si le préfet ne répond pas, l'intéressé envoie une seconde fois sa démission par lettre recommandée et la démission est définitive un mois après ce nouvel envoi [1]. Nous pensons que si l'intéressé a pris le soin de faire constater le premier envoi par lettre recommandée, un second envoi serait inutile et que, même en l'absence de tout accusé de réception, la démission serait définitive un mois après la date de l'envoi.

Le conseiller démissionnaire ne pourra donc plus retirer sa démission dès que le préfet lui en aura accusé réception ou un mois après l'envoi constaté par lettre recommandée. (Cons. d'Ét. 12 juin 1885, Châlons-sur-Marne.) Mais tant qu'il n'aura pas reçu l'accusé de réception, il peut la retirer même quand l'accusé de réception est envoyé. (Cons. d'Ét. 25 mai 1889, Revel; 16 décembre 1899, Lauzerte, *Revue générale d'administration*, 1900, t. I, p. 30.)

---

1. La rédaction primitive du dernier paragraphe de l'article 60 était ainsi conçue : « Les démissions sont adressées au sous-préfet : elles ne sont définitives qu'à dater du jour où le préfet a fait notifier au conseiller démissionnaire qu'il lui en était donné acte. » Elle a été modifiée dans la séance de la Chambre des députés du 7 juillet 1883 par l'adoption d'un amendement de M. Remoiville. De son côté, le Sénat a substitué les mots « un mois après *le nouvel envoi* de la démission » à ceux-ci « après le *renvoi* » qui se trouvaient dans le texte adopté par la Chambre. Cette expression paraît d'ailleurs avoir été le résultat d'une simple faute d'impression et avoir été mise pour *leur envoi*.

Le préfet doit accuser réception de la démission par écrit et non verbalement. (Cons. d'Ét. 24 juillet 1885, Curemont.)

Le visa apposé par le préfet sur un exploit d'huissier par lequel les conseillers municipaux adressent leur démission n'équivaut pas à l'accusé de réception. (Cons. d'Ét. 15 déc. 1888, Neuilly-sur-Marne.)

Lorsque la démission est mentionnée au procès-verbal d'élection, elle ne devenait autrefois définitive que par l'acceptation régulière du préfet. (Cons. d'Ét. 13 février 1885, Saint-Pierre-de-Côle.)

418. — Le conseiller démissionnaire continue à compter au nombre des membres en exercice jusqu'à l'accusé de réception ou l'expiration du délai d'un mois. (Cons. d'Ét. 21 novembre 1884, Autry.) — Voir n° 317.

419. — Pourrait-on encore, avant que la démission soit devenue définitive dans les nouvelles conditions fixées par la loi, suspendre ou dissoudre un conseil démissionnaire? Nous nous sommes expliqué sur ce point sous l'article 43. — Voir n° 284.

420. — La démission, bien que donnée par écrit, pourrait être retirée par une déclaration verbale faite en séance du conseil municipal, le devoir du maire, dans ce cas, étant de porter ce retrait à la connaissance du préfet. (Cons. d'Ét. 17 mars 1882, Ayros-Arbouix.)

421. — Lorsque le droit d'acceptation appartenait au préfet, on considérait que l'arrêté préfectoral convoquant les électeurs pour procéder au remplacement du conseiller démissionnaire équivalait à une acceptation. (Cons. d'Ét. 17 févr. 1877, Ribecourt.) Il nous semble qu'un arrêté de ce genre visant la démission devrait aujourd'hui être regardé comme pouvant suppléer à l'accusé de réception, s'il n'avait pas été envoyé[1].

---

1. Le Conseil d'État déclare que le fait du préfet qui convoque les électeurs en

422. — La démission donnée et acceptée ne pouvait plus, d'après l'ancienne jurisprudence, être retirée même du consentement mutuel du préfet et du conseiller démissionnaire. (Cons. d'Ét. 3 janvier 1879, Montpouillan ; 7 août 1883, Urzy.) La même solution paraît devoir être adoptée d'autant plus facilement aujourd'hui que l'on se trouve en présence d'un texte formel disant : *la démission est définitive* à partir de l'accusé de réception.

CHAPITRE III

Attributions des conseils municipaux.

ART. 61.

Attributions des conseils municipaux. — Délibérations réglementaires. — Délibérations exécutoires après approbation. — Avis. — Réclamations. — Vœux. — Présentation des répartiteurs. — Referendum.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil municipal *règle par ses délibérations les affaires de la commune.*

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 17.

Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants :

1°...
2°...
3°...
4°...

(*La loi du 18 juillet 1867 avait ajouté 9 autres numéros à cette énumération.*)

ART. 19.

Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

1°..... (*suit une énumération de 10 numéros*) ;

---

vue du remplacement d'un conseiller démissionnaire, sans avoir préalablement adressé à celui-ci l'accusé de réception prescrit par l'article 60, ne constitue par une irrégularité de nature à vicier l'élection (2 juillet 1886, Aubignas).

Et tous les autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer.

ART. 21.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure.

Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :

1° ...(suit une énumération de 7 numéros) ;

8° Enfin tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis ou seront consultés par le préfet.

ART. 22.

Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Le conseil municipal réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

ART. 24.

Il émet des vœux sur tous objets d'intérêt local.

Le conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local.

LOI DU 3 FRIMAIRE AN VII, ART. 9.

Il dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer ; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants.

La répartition de la contribution foncière est faite... par des répartiteurs entre les contribuables.

ART. 10.

Les répartiteurs sont au nombre de sept : savoir : l'agent municipal et son adjoint dans les communes de moins de 5,000 habitants, deux officiers municipaux désignés à cet effet dans les autres communes, cinq citoyens capables choisis par l'administration municipale parmi les contribuables fonciers de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans ladite commune s'il s'en trouve de tels.

ARRÊTÉ DU 19 FLORÉAL AN VIII, ART. 4.

Les sous-préfets procéderont sans délai à la nomination des répartiteurs de chaque ville, bourg ou village, au nombre déterminé par les lois.

Délibérations réglementaires ou exécutoires par elles-mêmes.

423. — Cet article est incontestablement le plus important de la loi.

La loi de 1837 avait bien réparti les attributions des conseils municipaux en cinq catégories, comme le fait la loi de 1884 : 1° délibérations réglementaires ou décisions ; 2° délibérations exécutoires seulement après approbation ; 3° avis ; 4° réclamations ; 5° vœux.

Mais le nombre des cas dans lesquels le conseil municipal pouvait prendre une délibération réglementaire, c'est-à-dire exécutoire sans approbation, était fort restreint ; ces cas n'étaient qu'au nombre de quatre. La loi du 24 juillet 1867 les avait étendus dans une certaine mesure ; mais en dehors de ces cas spécialement déterminés, toute délibération, pour être exécutée, devait être approuvée.

L'article 61 pose un principe opposé. Toutes les délibérations prises par un conseil municipal sur les affaires de la commune sont exécutoires, à l'exception de celles pour lesquelles la loi exige l'approbation de l'autorité supérieure. Le conseil municipal *règle, par ses délibérations, les affaires de la commune.*

Les délibérations exécutoires ne pourront être annulées que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, tandis que, précédemment, même les délibérations dites réglementaires, pouvaient être annulées pour inopportunité ou pour toute autre cause, sur la réclamation des tiers (art. 18).

Bien que les cas dans lesquels l'approbation préalable est

nécessaire soient assez nombreux, et qu'ils comprennent notamment le budget (voir art. 68), c'est là une innovation grave et qui donne à la loi du 5 avril un caractère éminemment libéral.

424. — Pour en expliquer la portée et répondre à une des principales objections que les adversaires de la réforme ont mise souvent en avant, l'intérêt des minorités ou des tiers qui se trouveraient livrés, sans garanties suffisantes, à l'arbitraire des conseils municipaux, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire le passage de l'exposé des motifs du projet de loi présenté par M. Jozon et qui n'était autre que le projet déjà préparé par la commission parlementaire de 1876 et en partie voté par la Chambre des députés lors de sa dissolution. (Voir l'exposé historique en tête du volume.)

Voici comment s'exprimait M. Jozon :

Jusqu'ici les communes, ou plutôt les conseils municipaux, organes des communes, n'ont eu à proprement parler qu'un pouvoir consultatif, puisque l'autorité préfectorale reste toujours maîtresse d'arrêter les effets de leurs délibérations. Il est vrai que, tandis que certaines de ces délibérations doivent être approuvées expressément, d'autres, celles qui ont pour objet des mesures d'administration pure ou de peu d'importance, deviennent exécutoires par cela seul que le préfet ne les a pas annulées dans un certain délai. (Loi du 18 juillet 1837, art. 18.) Dans la pratique, il est très rare, presque exceptionnel aujourd'hui, que le préfet s'oppose à l'exécution de ces dernières délibérations. Mais cette pratique favorable ne constitue qu'une tolérance, elle ne constitue pas un droit pour les communes. Elle entraîne dans tous les cas des retards et des complications aussi gênantes qu'inutiles. La loi que nous vous proposons donne satisfaction aux réclamations depuis longtemps élevées contre ce système. Elle pose en principe que les conseils municipaux ont un pouvoir de décision propre, et que leurs délibérations sont, en conséquence et en règle générale, exécutoires par elles-mêmes et dès qu'elles ont été prises.

Toutefois, le pouvoir de décision des conseils municipaux ne saurait être illimité, et à côté de la règle générale se placent les exceptions. Ces exceptions se ramènent à deux causes : la nécessité de sauvegarder les droits de l'État et celle d'empêcher un conseil municipal de compromettre gravement, pour l'avenir, les intérêts de la commune.

A côté de ces deux points on en mentionne souvent un troisième : on parle de la nécessité de l'intervention de l'autorité supérieure en vue

d'empêcher un conseil municipal, organe de la majorité des électeurs, d'opprimer la minorité, ou de sacrifier trop légèrement à l'intérêt général ou même à un intérêt de parti, les intérêts privés. Mais, si l'on admet cette ingérence de l'autorité supérieure en vue de protéger les intérêts particuliers, c'en est fait de l'autonomie communale, et on retombe forcément dans le système actuel. Car rien ne serait plus facile à l'autorité supérieure, si une délibération prise par un conseil municipal lui déplaisait, que d'avancer qu'elle lèse un intérêt particulier et de l'annuler sous ce prétexte. Il ne faudrait donc recourir à un système aussi dangereux que s'il n'y avait absolument pas d'autre moyen de protéger les intérêts particuliers.

Mais telle n'est pas la situation qui résulte pour eux de nos lois françaises. Chaque fois que l'intéressé peut faire valoir à l'appui de ses réclamations non seulement des raisons de convenance et d'agrément, mais encore des raisons de droit, il peut recourir, suivant les cas, soit à la juridiction ordinaire, soit à la juridiction administrative et spécialement au Conseil d'État. Ce dernier corps s'est constitué depuis longtemps le défenseur de l'intérêt privé, lorsque cet intérêt est injustement lésé, lors, par exemple, qu'une mesure administrative porte atteinte à la liberté des conventions, de l'industrie et du commerce, ou lorsqu'elle entraîne pour un particulier un dommage direct et matériel. Cette intervention se traduit, tantôt par l'annulation de la mesure attaquée, tantôt par l'allocation d'une indemnité à la partie intéressée, tantôt par ces deux réparations cumulées. Elle est aussi efficace que vigilante. Elle offre à l'intérêt privé les plus sérieuses garanties. Il est donc très inexact d'affirmer que si les conseils municipaux ont un droit de décision propre, il sera désarmé vis-à-vis d'eux.

Il est vrai qu'il ne suffirait pas, pour amener les tribunaux judiciaires ou administratifs à admettre les recours formés devant eux, qu'il y eût seulement un intérêt compromis ; il faut qu'il y ait un droit proprement dit, méconnu et lésé. Mais il en est ainsi en toute matière, soit que l'intéressé croie avoir à se plaindre d'un conseil municipal, ou d'un conseil général, ou d'un préfet, ou d'un ministre, ou simplement d'un autre particulier... La commission s'est rendu compte, avec tout le soin possible, des cas où les particuliers seraient exposés à voir leurs intérêts sacrifiés par les décisions d'un conseil municipal. Elle est restée convaincue que ces cas seraient rares, et que le dommage subi ne pourrait guère présenter d'importance sans qu'il y eût un droit lésé, et par suite obligation pour la commune de réparer le préjudice causé.

Il nous a donc paru qu'il n'y avait pas de raisons suffisantes pour continuer à laisser au préfet le pouvoir, sous prétexte de sauvegarder les intérêts particuliers, d'annuler les délibérations d'un conseil municipal, et nous lui avons enlevé cette faculté.

425. — Le conseil municipal *règle* les affaires de la commune. Le préfet n'a donc pas à approuver les délibérations des conseils municipaux et la lettre par laquelle il refuserait

d'approuver une délibération exécutoire par elle-même ne pourrait être déférée au Conseil d'État, car elle ne fait pas obstacle à l'exécution de la délibération. (Cons. d'Ét. 8 juin 1888, Raffaelli.)

Si, au contraire, la délibération est viciée et que la nullité en soit demandée au préfet, celui-ci doit en prononcer l'annulation, conformément à l'article 66, et il ne lui suffirait pas de déclarer qu'il ne sera donné aucune suite à la délibération. Car, à défaut d'annulation prononcée, celle-ci produira son plein et entier effet; les intéressés peuvent donc en poursuivre l'annulation devant le Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 1er février 1901, Poitiers.)

Délibérations exécutoires après approbation.

426. — La loi posant en principe que le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune, les seules délibérations pour lesquelles l'approbation devra être désormais obtenue sont celles qu'une disposition spéciale de loi ou de règlement d'administration publique exige de soumettre, soit au préfet, soit au ministre, soit au chef de l'État, soit à la ratification législative. — Voir article 68, nos 482 et suivants.

Avis.

427. — Les cas dans lesquels les conseils municipaux doivent donner avis sont énumérés dans l'article 70. (Voir le commentaire de cet article, nos 554 et suiv.)

Réclamation contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

428. — Aux termes de l'article 45 de la loi du 10 mai 1838, la répartition du contingent attribué par le conseil général à l'arrondissement est faite entre les communes par le conseil

d'arrondissement dans la seconde partie de sa session annuelle. Les communes qui se trouvent lésées par cette répartition peuvent en appeler au conseil général, qui prononce définitivement. (Loi du 10 août 1871, art. 38.) Le conseil d'arrondissement est obligé de se conformer à la décision prise par le conseil général. S'il ne s'y conformait pas, le préfet, en conseil de préfecture, modifierait la répartition conformément auxdites décisions. (Loi du 10 mai 1838, art. 45.) La nouvelle loi municipale ne fait que confirmer sur ce point la législation ancienne.

Vœux.

429. — Le conseil municipal, dit le quatrième paragraphe de l'article 61, peut émettre des vœux sur tous les objets d'intérêt local. Mais il ne peut émettre de vœux ni sur les questions politiques (voir art. 72, nos 573 et suiv.), ni même sur les questions d'administration générale ou sur les questions économiques[1]. Tout vœu qui porterait sur des questions qui ne sont pas d'intérêt exclusivement local devrait être annulé comme portant sur un objet étranger aux attributions des assemblées municipales (art. 63; voir nos 443 et 444). Il ne suffirait pas, pour couvrir l'illégalité d'un vœu portant sur une question politique ou d'administration générale, que le conseil déclarât ne s'en

1. Ont été annulés, comme portant sur des objets étrangers aux attributions des conseils municipaux, les vœux ci-après : Vœu demandant la revision de la Constitution ; — vœu demandant la suppression du budget des cultes (Décret du 24 mars 1881) ou la séparation des cultes et de l'État ; — vœu demandant la revision des circonscriptions électorales (Décr. du 12 mai 1869, Bordeaux); — vœu demandant la réduction du service militaire ; — vœu tendant à faire frapper d'un droit compensateur les produits étrangers introduits en France ; — vœu tendant à la modification de la loi scolaire ; — vœu tendant à la modification de la législation municipale ; — vœu demandant le déplacement d'un commissaire de police ; — vœu demandant le maintien d'une institutrice communale déplacée par le préfet (Décr. du 11 décembre 1881, Desles). — Tous ces vœux portent, en effet, soit sur des questions politiques, soit sur des questions d'administration ou de législation générale, soit sur des actes d'autorités à l'égard desquelles le conseil municipal n'a pas de contrôle à exercer.

occuper qu'au point de vue des intérêts locaux. Les conseils municipaux ne sont pas des assemblées politiques ou des assemblées chargées de veiller aux intérêts généraux. Aujourd'hui, surtout, que leur rôle dans la gestion des affaires municipales a été si considérablement élargi, ils doivent, plus que jamais, s'abstenir de tout empiétement sur le domaine réservé aux autres assemblées.

Désignation des répartiteurs.

430. — Aux termes de la loi du 3 frimaire an VII, la répartition du contingent des contributions directes assigné à la commune est faite entre les contribuables par une commission composée du maire et d'un adjoint, et de cinq citoyens contribuables fonciers, dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels[1].

Les répartiteurs établissent, en outre, les rôles des taxes assimilées aux contributions directes et notamment les matrices de la taxe sur les voitures et les chevaux et de la taxe municipale sur les chiens.

Ils sont nommés pour un an et restent en fonctions jusqu'à la nomination de leurs successeurs. (Circ. Minist. Fin. 27 août 1835.)

431. — Le choix des répartiteurs, qui appartenait en l'an VII aux municipalités de canton, est passé aux sous-préfets. (Arrêté consulaire du 18 floréal an VIII.) Les maires ont continué à faire des présentations; mais la jurisprudence des ministères de l'intérieur et des finances reconnaissait que

---

1. Aux termes de la loi de frimaire an VII, il devait y avoir dans les communes de moins de 5,000 habitants deux officiers municipaux désignés à cet effet dans les autres communes. Cette disposition n'est plus applicable et, dans toutes les communes, le maire et son adjoint font partie de droit du conseil de répartition. (Cons. d'Ét. 24 novembre 1882, Rouget-de-l'Isle.)

le choix du sous-préfet n'était pas lié par les présentations municipales, et qu'il pouvait se porter sur d'autres candidats.

Au cours de la discussion de la loi municipale, M. Le Provost de Launay demanda que la nomination des répartiteurs fût donnée aux conseils municipaux; mais la Chambre des députés a maintenu le droit de nomination au sous-préfet, en n'accordant au conseil municipal que le droit de présenter une liste de candidats double du nombre des répartiteurs titulaires et suppléants à nommer. Désormais le sous-préfet ne peut plus nommer en dehors de la liste.

432. — La nomination doit être faite au commencement de l'année. Les conseils municipaux doivent être appelés à faire leurs propositions dans leur session de novembre. (Décis. Int. mars 1885.)

Les répartiteurs adjoints sont au nombre de cinq.

Les seuls contribuables qui peuvent être nommés répartiteurs sont ceux qui figurent au rôle de la contribution foncière. (Décis. Min. Fin. avril 1884.)

Le conseil municipal désigne les candidats au scrutin secret. (Décis. Int. 6 mars 1894, *Revue générale d'administration,* 1895, t. III, p. 458.)

Le préfet ou le sous-préfet peut, à son choix, prendre les titulaires et les suppléants sur la liste des vingt candidats dressée par les conseils municipaux, et ne pas s'arrêter à la distinction qu'ils auraient faite entre les titulaires et les suppléants. (Décis. Fin. 21 mars 1885; Cons. d'Ét. 8 mars 1889, Saint-Pons.)

En cas de refus du conseil municipal de faire des présentations, le préfet ou le sous-préfet peut nommer directement les répartiteurs titulaires et suppléants, après mise en demeure expresse adressée au conseil. (Décis. Fin. mars 1886, Basses-Pyrénées.)

Si les répartiteurs nommés refusent de délibérer, le préfet peut, d'office, arrêter le travail de répartition (Décis. Fin. 6 février 1889, Tarn), et l'instruction des affaires est considérée

comme complète lorsque le dossier contient une mise en demeure de délibérer[1].

Referendum.

433. — Les conseils municipaux doivent assumer la responsabilité personnelle des votes qu'ils ont à émettre et non la rejeter sur le corps électoral par un appel qui n'est prévu par aucune loi.

C'est pour cette raison qu'a été annulée une délibération du conseil municipal de Paris décidant qu'avant d'émettre un vote définitif sur l'ensemble d'un projet de convention à passer avec la Compagnie du gaz, une enquête par *oui* et par *non* aurait lieu dans les sections électorales. (Décr. du 27 novembre 1892, *Revue générale d'administration,* 1892, t. III, p. 464.)

A été également annulée une délibération soumettant au vote préalable des électeurs la question du *Métropolitain.* (Décr. du 18 janvier 1895, *ibidem,* 1895, t. I, p. 294.)

Enfin, par arrêt rendu au contentieux le 7 avril 1905, le Conseil d'État a déclaré que le préfet avait, à bon droit, annulé une délibération du conseil municipal d'Aigre, prescrivant la consultation des électeurs sur la question du remplacement des prestations par des centimes additionnels. (Voir l'intéressant commentaire de cet arrêt dans la *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 155.)

---

1. Nous croyons devoir citer ici comme se rattachant au répartement de l'impôt l'article 4 de la loi de finances du 13 juillet 1903 qui porte :

« Art. 4. — Dans les chefs-lieux de département et dans les communes dont la population agglomérée dépasse 5,000 habitants, les loyers matriciels servant de base à la contribution mobilière pourront, sur la demande qui en sera faite par les conseils municipaux, être déterminés en déduisant de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable, à titre de minimum de loyer, une somme constante dont la quotité sera fixée par ces assemblées.

« Les délibérations prises à ce sujet par les conseils municipaux ne seront exécutoires qu'après avoir été, sur les propositions conformes du directeur des contributions directes, approuvées par le préfet... »

C'est un procédé analogue à celui qu'a autorisé la loi du 30 décembre 1900 pour

434. — Sans doute, la question du *referendum* communal peut être agitée. Quelques bons esprits ont cru y trouver un contrepoids aux entraînements possibles des conseils municipaux. Plusieurs députés ont proposé de l'introduire dans la législation [1]. Nous n'avons pas à examiner le plus ou le moins d'opportunité de cette innovation. Il nous suffira d'avoir donné l'interprétation de la loi actuelle.

ART. 62.

Envois des délibérations à la sous-préfecture.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Expédition de toute délibération est adressée, dans la huitaine, par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 42.

Copie en est adressée (des délibérations) au préfet ou au sous-préfet dans la huitaine.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 18.

L'expédition de toute délibération sur un des objets énoncés en l'article précédent, est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet, qui en délivre ou en fait délivrer récépissé.

435. — La loi du 18 juillet 1837 (art. 18) prescrivait l'envoi *immédiat* des délibérations *réglementaires* au sous-préfet. La loi du 5 mai 1855 prescrivait, en termes généraux, l'envoi de toutes les délibérations sans exception au préfet ou au sous-préfet *dans la huitaine*.

---

la ville de Paris, où les loyers inférieurs à 500 fr. sont exempts d'impôt et où les loyers imposables ne sont taxés que sous déduction d'une somme de 375 fr.

L'article 4 de la loi du 24 juillet 1904 autorise ces mêmes communes à augmenter, dans les mêmes conditions, la déduction d'un dixième par personne en sus de la première qui se trouve à la charge du contribuable (enfants mineurs de seize ans, ascendants âgés ou infirmes, orphelins recueillis), sans que toutefois la déduction totale puisse dépasser le double du minimum de loyer. — C'est un encouragement aux nombreuses familles.

1. Proposition de loi déposée par MM. Argeliès, Compayré et autres, le 26 novembre 1897, numéro des impressions 2844.

Voir, sur la question du *referendum*, une étude publiée par la *Revue générale d'administration*, 1892, t. III, p. 129 et 287.

L'article 62 de la loi de 1884 fixe ce même délai de huitaine pour l'envoi de toutes les délibérations, de quelque nature qu'elles soient, qu'elles contiennent des décisions, de simples délibérations ou des vœux[1]. Le préfet doit, en effet, être mis en mesure d'apprécier la légalité de chacune des délibérations et de prononcer l'annulation de celles qui tomberaient sous le coup des articles suivants.

C'est à partir du dépôt à la sous-préfecture, qui est constaté sur un registre, que court le délai accordé au préfet par l'article 66 pour prononcer l'annulation. — Voir n° 469.

Toutefois, le fait que la délibération n'a pas été transmise à la sous-préfecture ne suffit pas pour entraîner la nullité de la délibération. (Cons. d'Ét. 5 avril 1895, Miliana.)

436. — Rappelons que les délibérations doivent, en outre, être affichées dans la huitaine, sous forme de compte rendu sommaire de la séance, à la porte de la mairie (art. 56, n° 372).

437. — La copie qui est adressée à la sous-préfecture doit être une copie *in extenso* du procès-verbal comprenant à la fois la discussion, les rapports et le texte de la résolution. C'est à tort que les maires se contentent quelquefois d'envoyer un simple extrait contenant uniquement la résolution adoptée. Ce texte, isolé des débats, est insuffisant pour éclairer l'administration supérieure sur la portée de la délibération. Il est donc indispensable de mettre sous ses yeux tout ce qui a été inséré au registre du conseil municipal.

---

1. Le ministre de l'intérieur reconnaît qu'il est quelquefois difficile d'exiger l'exécution littérale de la loi. Répondant à une question de M. Perroche, député, il dit : « Je reconnais volontiers que, si les sous-préfets ou préfets se mettaient à exiger que le délai de huit jours soit constamment et exactement observé, on se heurterait dans de nombreux cas à des impossibilités matérielles. L'administration n'entend pas se départir de la tradition qui est de laisser une certaine latitude aux communes pour produire les délibérations des conseils municipaux ; mais elle entend réaliser le vœu de la loi qui prescrit qu'aucune délibération ne doit être retardée à ce point qu'il en puisse résulter une entrave à la bonne marche de l'administration. » (Séance de la Chambre des députés du 22 janvier 1906.)

ART. 63.

Annulation des délibérations des conseils municipaux. — Annulation par application de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789. — Nullités de plein droit.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Sont nulles de plein droit :

1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 23.

Toute délibération d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions est nulle de plein droit.

Le préfet, en conseil de préfecture, en déclare la nullité. En cas de réclamation du conseil municipal, il est statué par un décret de l'Empereur, le Conseil d'État entendu.

ART. 24.

Sont également nulles, de plein droit, toutes les délibérations prises par un conseil municipal hors de sa réunion légale.

Le préfet, en conseil de préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 18.

La délibération (prise en vertu de l'article 17) est exécutoire si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

438. — Les articles 63 à 67 traitent de l'annulation des délibérations des conseils municipaux.

Avant d'en aborder l'examen, nous croyons nécessaire de rappeler quelle était la législation précédente.

Sous l'empire des lois anciennes, comme sous l'empire de la loi actuelle, les conseils municipaux prenaient : 1° des délibérations exécutoires ou réglementaires ; 2° de simples délibérations qui ne pouvaient être exécutées qu'après approbation ; 3° des délibérations contenant de simples vœux.

Les délibérations dites réglementaires pouvaient être annulées, dans le délai de 30 jours, par le préfet, non seulement pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, mais encore pour inopportunité sur la réclamation de toute partie intéressée. (Loi du 18 juillet 1837, art. 18.)

Pour les autres délibérations, la loi ne prévoyait l'annulation que dans deux cas : lorsque le conseil avait statué sur un objet étranger à ses attributions ou en dehors de la session légale. (Loi du 5 mai 1855, art. 23 et 24.) Dans les deux cas, l'annulation était prononcée par le préfet en conseil de préfecture. La jurisprudence avait d'ailleurs étendu ces dispositions aux autres causes d'irrégularités et le Conseil d'État reconnaissait que le préfet, loin de violer la loi, en assurait l'exécution lorsqu'il annulait une délibération prise en violation d'une prescription légale ou réglementaire, notamment lorsqu'il annulait une délibération à laquelle avaient participé des membres personnellement intéressés. Le plus souvent, d'ailleurs, le préfet n'avait pas besoin de recourir à l'annulation lorsqu'il se trouvait en présence d'une délibération irrégulière ; il lui suffisait, puisque cette délibération n'était pas exécutoire par elle-même, d'en refuser ou de n'en pas provoquer l'approbation.

439. — Dans le système de la loi de 1884, les délibérations réglementaires (et ce sont aujourd'hui les plus nombreuses, voir art. 61, n° 423) ne peuvent plus être annulées par le préfet que si elles violent la loi ; l'annulation sur la réclamation des intéressés pour inopportunité ou intérêts lésés est supprimée ; les tiers peuvent bien, si le préfet n'agit pas d'office, provoquer l'annulation, mais ils doivent, eux aussi, se fonder sur la violation d'une loi ou d'un règlement.

440. — Les droits du préfet et des tiers à l'égard des délibérations non réglementaires sont les mêmes. L'annulation pour violation de la loi pourra en être prononcée ou provoquée ; le préfet aura, de plus, la faculté de ne pas accorder ou de ne pas provoquer l'approbation.

Le Conseil d'État a longtemps hésité sur la question de savoir si les délibérations non réglementaires pouvaient être annulées. (Cons. d'Ét. 22 janvier 1886, Castex ; 24 juillet 1885, Genouillac [1].) Les commissaires du gouvernement avaient émis des avis différents dans ces deux affaires.

La question a été résolue, depuis, dans le sens de l'affirmative. (Cons. d'Ét. 3 août 1894, Dupleich ; 5 juillet 1901, Burelle, solutions implicites ; 4 décembre 1903, Barthe, *Revue générale d'administration,* 1904, t. I, p. 415.) Dans cette dernière espèce, les requérants avaient directement attaqué devant le Conseil d'État une délibération non réglementaire du conseil municipal de Pau. Cette requête a été rejetée par le motif que les requérants ne justifiaient pas avoir déféré au préfet, en conseil de préfecture, la délibération approuvée par lui.

Les délibérations soumises à la sanction législative peuvent être annulées, tant que la loi n'a pas été rendue. (Décis. Int. 5 août 1895, *Revue générale d'administration,* 1895, t. III, p. 328.)

441. — Nous avons, pour plus de clarté, désigné sous l'expression générale « violation de la loi » les causes qui, seules aujourd'hui, autorisent le préfet ou les tiers intéressés à prononcer ou à provoquer l'annulation des délibérations de toute nature ; mais la loi a cru nécessaire de distinguer entre les violations de la loi celles qui entraînent une *nullité absolue* ou, pour nous servir de l'expression légale, *une nullité de plein droit* et celles qui rendent les délibérations seulement *annula-*

---

1. Voir l'analyse de ces arrêts dans la *Revue générale d'administration,* 1885, t. III, p. 293, et 1886, t. I, p. 458.

bles. L'intérêt principal de cette distinction est que la nullité de plein droit peut, à toute époque, être relevée, tandis que la nullité relative (ou annulabilité, si on peut se servir de cette expression) est couverte à l'expiration d'un certain délai par le silence que garderont les administrateurs ou les intéressés.

Mais aucune nullité n'est de plein droit, en ce sens qu'elle n'aurait pas besoin d'être prononcée. Toute délibération, si nulle qu'elle soit, subsiste tant que la nullité n'en a pas été prononcée par l'autorité compétente, et l'annulation ne produit son effet légal qu'à partir de sa date. (Trib. de Narbonne 1er décembre 1897; Cons. d'Ét. 6 avril 1895, Picard.) — Voir n° 473.

Annulation de délibérations par application de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789.

442. — Avant d'aborder ces deux cas d'annulation (nullité absolue et annulabilité), que prévoit la loi de 1884, nous devons rappeler que l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789 prévoit un autre cas où les délibérations des conseils municipaux peuvent se trouver annulées sur le recours des particuliers lésés. Cette loi permet à toute partie lésée de présenter ses sujets de plainte au Directoire du département (aujourd'hui au préfet), qui y fera droit sur l'avis de l'administrateur de district. Le préfet saisi devra le plus souvent se borner à annuler la délibération entreprise.

Le recours organisé par la loi de 1789 a été reconnu applicable sous l'empire des lois de 1855 et de 1884 et il sert aujourd'hui encore aux personnes qui se prétendent injuriées ou diffamées par une délibération municipale. — Voir n° 377.

Sans doute, ces personnes pourraient attaquer ces délibérations en vertu des articles 63 et suivants de la loi de 1884, car il est incontestable qu'un conseil municipal sort de ses attributions et viole la loi en injuriant un tiers, mais elles peuvent aussi les poursuivre en vertu de la loi de 1789. (Cons. d'Ét. 29 mars 1881, Montrem.)

Le Conseil d'État a décidé que les formes prescrites par la loi de 1884 pour l'annulation (arrêtés du préfet en conseil de préfecture) n'étaient pas obligatoires lorsque la délibération est attaquée en vertu de la loi de 1789. Le préfet doit annuler sans prendre l'avis de son conseil (19 mai 1899, Bucquoy). Mais il est obligé de prendre l'avis du sous-préfet, qui remplace l'administrateur de district. (Cons. d'Ét., 5 janvier 1906, Pont-Audemer.)

Des nullités de plein droit.

443. — Les nullités *absolues* ou *de plein droit* sont énoncées dans l'article 63. Ce sont :

1° Les délibérations portant sur un sujet étranger aux attributions légales des conseils municipaux ou prises en dehors de leur réunion légale [1] ;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Il faut ajouter : les délibérations prises ou tous autres actes accomplis en violation de l'article 72 (vœux politiques, protestations, adresses, etc.), puisque cet article renvoie expressément à l'article 63. — Voir n° 573.

Mais il n'y faut pas comprendre l'annulation des élections, pour lesquelles la loi trace une procédure spéciale. (Décis. Int. 8 décembre 1885, Tarn.)

444. — Une assez longue discussion s'est engagée au Sénat sur le point de savoir si les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique constitueraient une nullité de plein droit ou une simple cause d'an-

---

1. Nous avons vu, sous l'article 48 (nos 305 et 306) que les délibérations prises à la suite d'une convocation irrégulière doivent être assimilées à des délibérations prises hors d'une réunion légale.

Voir également, sous l'article 52 (n° 351), la nullité de droit d'une délibération prise après la clôture de la session par le président et d'une délibération prise par un conseil municipal réuni ailleurs qu'au chef-lieu communal (n° 294).

nulation[1] (*annulabilité*). M. Batbie, notamment, s'appuyant sur le système de la loi départementale du 10 août 1871, aurait voulu que la violation de la loi ne fût qu'une cause d'annulation et ne pût être relevée à toute époque; mais le Sénat a tenu à maintenir, en faveur de l'administration ou des tiers, cette précieuse garantie qui est aujourd'hui la seule arme efficace contre les entraînements possibles des assemblées communales, si libres désormais dans la sphère légale.

444 bis. — *Blâme contre les fonctionnaires.* — L'application de la disposition de l'article 63 qui déclare nulle de plein droit la délibération d'un conseil municipal portant sur *un objet étranger à ses attributions,* a souvent donné lieu à des difficultés, car il n'est pas toujours aisé de savoir jusqu'où s'étend la compétence du conseil et s'il a, oui ou non, sur une matière donnée, excédé ses attributions.

Ainsi, le conseil municipal blâme la gestion du maire. S'il se borne à critiquer la gestion du maire comme administrateur des biens de la commune et exécuteur des décisions du conseil, cas dans lesquels il n'agit que *sous le contrôle du conseil municipal* (art. 90), il n'excède pas sa compétence, le droit de contrôle impliquant nécessairement le droit de critique. Si, au contraire, le blâme s'adressait au maire comme homme privé ou comme représentant du pouvoir central, le conseil municipal, en l'émettant, sortirait de la limite de ses attributions. — Voir n° 748 bis.

De même, l'instituteur échappe à la censure du conseil municipal comme fonctionnaire de l'enseignement. Mais, s'il remplit en même temps les fonctions de secrétaire de mairie, son attitude comme secrétaire peut être critiquée et blâmée par le conseil. C'est ce qui ressort d'un arrêt du Conseil d'État por-

1. Séance du 3 mars 1884. Le projet primitif de la Chambre des députés ne rangeait la violation de la loi que parmi les causes d'annulation; mais la commission a modifié son texte, sur la demande de M. Lorois, dans la séance du 7 juillet 1883.

tant « qu'en blâmant le sieur X..., instituteur, à raison de son attitude pendant l'exercice de ses fonctions de secrétaire de la mairie et en appelant l'attention de l'autorité supérieure sur la convenance du déplacement de ce dernier, le conseil n'a délibéré que sur des objets rentrant dans ses attributions ». (29 avril 1904, Messé, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 427.)

Art. 64.

Délibérations annulables. — Membres personnellement intéressés.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, *à l'affaire qui en a fait l'objet.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 21.

Les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.

445. — Les seules délibérations que la loi frappe d'une nullité relative en les déclarant annulables, sont celles auxquelles ont participé des conseillers personnellement intéressés.

La loi du 5 mai 1855 (art. 21) interdisait déjà aux conseillers qui ont un intérêt personnel dans l'objet en délibération, soit en leur nom, soit comme mandataires, de prendre part à cette délibération ; mais elle avait omis d'indiquer quelle était la sanction de cette prohibition et comment devait être prononcée l'annulation des délibérations prises en violation de la règle très sage qu'elle traçait.

La jurisprudence avait suppléé à cette lacune et reconnu au préfet le droit d'annuler les délibérations dont il s'agit en conseil de préfecture [1]. On appliquait par analogie les règles tra-

1. Plusieurs arrêts du Conseil d'État ont décidé, sur des recours formés contre des arrêtés d'annulation, que le préfet n'excède pas ses pouvoirs en annulant des délibérations prises en violation de l'article 21 de la loi du 5 mai 1855. (Voir notamment 4 mars 1865, Fabregat.)

cées pour les délibérations prises par un conseil municipal sur les objets étrangers à ses attributions.

La loi de 1884 ne s'occupe, au contraire, des délibérations auxquelles des membres personnellement intéressés ont pris part que pour déclarer comment elles peuvent être annulées.

Elle les place dans une catégorie spéciale ; ces délibérations ne sont pas nulles de plein droit, comme celles dont parle l'article précédent ; mais elles sont annulables sur l'initiative soit du préfet, soit des intéressés, ou de tout contribuable de la commune. Nous verrons sous l'article suivant (nos 457 et suiv.) dans quel délai le recours doit être formé et par qui il sera jugé.

446. — La nullité est relative non seulement en ce que l'irrégularité qui entache la délibération peut être couverte par le silence qu'auront gardé les intéressés et l'administration pendant le délai du recours, mais encore en ce sens que la présence d'un membre intéressé n'entraîne pas forcément la nullité de la délibération ; aussi, bien que le membre personnellement intéressé doive s'abstenir de siéger (n° 453), il a été jugé que si ce conseiller, bien que présent, n'a pas pris part au vote, il n'y a pas nullité. (Cons. d'Ét. 17 déc. 1897, société des ardoisières de l'Union.) Le préfet ne prononcera l'annulation que s'il ressort des circonstances de l'affaire que le vote du ou des membres intéressés a eu sur la résolution adoptée une influence décisive et contraire à l'intérêt de la commune [1].

---

1. Cette pensée a été très nettement exprimée au Sénat par le rapporteur, dans la séance du 4 mars 1884 : « Si l'intervention (des membres intéressés) ne s'est manifestée que dans des conditions où la volonté du conseil municipal a été absolument libre, ou si l'objet de la délibération est d'une clarté si évidente, l'intérêt de la commune si bien démontré, qu'on ne peut pas douter que, même en l'absence de celui qui n'aurait pas dû entrer dans la salle du conseil, la délibération aurait été nécessairement prise dans les mêmes termes, on comprend que dans ces conditions le préfet ait la faculté d'annuler ou de ne pas annuler. La loi s'en réfère à l'appréciation de l'autorité compétente. » — Voir également la réponse du rapporteur à M. Clément sur l'article 63 (séance du 8 février 1884). — Rapprochez Cons. d'Ét. 30 mai 1884, Larcher ; 28 juin 1889, Loppin de Gimeaux.

C'est donc à la fois une question de droit et une question de fait.

447. — Mais cette cause d'annulation s'applique à toutes les délibérations, aussi bien à celles qui sont soumises à l'approbation du préfet qu'à celles qui n'y sont pas soumises. (Cons. d'Ét. 24 mars 1899, Petit.)

448. — Sous la réserve de ces observations, nous citerons quelques-unes des décisions intervenues sur l'interprétation tant de l'article 21 de la loi du 5 mai 1855, que de l'article 64 de la loi de 1884.

Doivent être considérés comme intéressés, dans le sens de la loi : le conseiller municipal qui figure au nombre des propriétaires dont les terrains doivent être atteints par les travaux de voirie projetés (Décis. min. 2 février 1870) ;

Les propriétaires dont les maisons seront atteintes par le plan général d'alignement sur lequel le conseil délibère (Décis. min. 22 janvier 1879) ;

Les détenteurs de biens communaux, s'il s'agit d'une vente à leur profit (Décis. min. 13 juillet 1868) ;

Le conseiller municipal qui a pris part à la délibération par laquelle le conseil a divisé le territoire en cantonnements pour l'exercice de la vaine pâture, alors que ce conseiller est lui-même titulaire d'un cantonnement (Cons. d'Ét. 16 décembre 1887, Hennezie) ;

Le conseiller qui loue une salle de mairie à la commune, s'il s'agit de fixer pour l'avenir le lieu des séances du conseil ;

Les conseillers municipaux déclarés comptables occultes de deniers communaux, si le conseil est appelé à donner son avis sur l'admission ou le rejet des dépenses (Décis. min. 3 octobre 1883) ;

Le conseiller qui a coopéré comme expert d'un des propriétaires, lorsque le conseil est appelé à fixer l'indemnité due à ce propriétaire pour cession de terrain (Décis. min. 29 mai 1866) ;

Les actionnaires d'une société concessionnaire du service des eaux (Cons. d'Ét. 24 mars 1899, Petit);

Les conseillers municipaux, directeurs ou actionnaires d'une compagnie de chemins de fer qui sollicite, pour l'établissement d'une ligne d'intérêt local, la garantie financière de la commune (Cons. d'Ét. 11 novembre 1892, Saint-Denis-de-la-Réunion, *Revue générale d'administration*, 1892, t. II, p. 434).

449. — A été également déclaré intéressé, comme mandataire, dans une délibération acceptant des offres pour l'achat d'un ancien presbytère, le gendre de la personne qui faisait ces offres et pour laquelle il s'était porté fort devant le conseil. (Cons. d'Ét. 13 novembre 1874, Sainte-Marie-du-Mont.)

L'exécuteur testamentaire d'un donateur qui avait gratifié la commune d'un legs pour la fondation d'une école doit également s'abstenir dans la délibération par laquelle le conseil municipal fait choix du local pour y installer cette école. (Cons. d'Ét. 25 novembre 1887, Châteauneuf-de-Gadagne.)

Mais les parents ne doivent pas, en général, être exclus des délibérations dans lesquelles leurs parents ont un intérêt; l'intérêt moral ou de famille ne suffirait pas pour les écarter, la loi exigeant un intérêt *personnel*. (Cons. d'Ét. 27 juin 1884, Penet.)

450. — Ne sont pas considérés comme ayant dans l'affaire un intérêt personnel : le conseiller qui, dans l'intérêt de la commune, aurait acheté un immeuble sur l'emplacement duquel la commune désirait bâtir un édifice communal (Cons. d'Ét. 7 mai 1867, Saint-Jean-d'Angély);

Les employés à gages d'une compagnie intéressée (Cons. d'Ét. 18 mai 1888, Compagnie des Salins du Midi);

Les administrateurs d'une caisse d'épargne, lorsque le conseil municipal délibère sur la subvention à allouer à la caisse (Décis. Int. 29 janvier 1889, Yonne), ou sur l'aliénation d'un terrain destiné à construire les bureaux de la caisse (Cons.

d'Ét. 22 décembre 1893, Bertrand), ou sur les modifications à apporter aux statuts de la caisse (Avis Int. 28 mars 1898, *Revue générale d'administration,* 1899, t. I, p. 182);

Les conseillers municipaux actionnaires des droits de chasse dans les bois communaux, lorsqu'il s'agit de délibérer sur une demande en location de ladite chasse (Cons. d'Ét. 5 juillet 1895, Beaumotte-lès-Montbozon, *Revue générale d'administration,* 1896, t. I, p. 157);

L'architecte qui vient à être chargé plus tard de la construction d'une maison d'école. Il n'avait, au moment où l'on a délibéré, aucun intérêt personnel. (Cons. d'Ét. 25 avril 1868, Pannier.)

Les conseillers municipaux victimes de faits de pillage par l'ennemi peuvent prendre part au vote de l'emprunt destiné à les indemniser. (Cons. d'Ét. 30 mai 1884, Larcher.)

De même, des pères de famille qui envoient leurs enfants à une école libre ont pu prendre part à une délibération allouant une subvention à l'instituteur qui la dirigeait. (Cons. d'Ét. 16 novembre 1888, Saint-Saturnin-lès-Apt.)

Le Conseil d'État n'a pas considéré non plus, comme ayant un intérêt personnel suffisant dans la délibération relative au classement d'un chemin vicinal, le propriétaire et le fermier d'une parcelle atteinte, comprise dans les limites de ce chemin[1] (1er juin 1877, Bergeron de Charon) ou voisine de ce chemin (18 juillet 1884, Guiches);

Ni les propriétaires de terrains voisins d'un champ de foire projeté. (Cons. d'Ét. 9 novembre 1888, Bergerac.) Sans doute, ces conseillers peuvent éventuellement retirer un bénéfice de l'opération; mais cet avantage ne leur est pas spécial, il se produit pour eux dans les mêmes conditions que pour les autres habitants du quartier.

---

1. Cette décision semble en contradiction avec celle que nous avons rappelée au n° 448 (propriétaires atteints par des travaux de voirie); mais il ne faut pas oublier que les circonstances de fait sont appelées à jouer un grand rôle dans les questions de cette nature.

451. — Il faut que l'intérêt soit un intérêt de lucre. Le conseiller qui fait un don purement gratuit à la commune peut évidemment prendre part à la délibération relative à l'acceptation de ce don. (Décis. min. 13 avril 1877.)

Il en serait de même du conseiller qui offrirait un prêt sans intérêt à la commune, pour la construction d'une école (Décis. min. 24 novembre 1868);

Ou du conseiller municipal qui aurait promis une souscription pour l'ouverture d'un chemin qui longe sa propriété (Cons. d'Ét. 6 juillet 1888, Breuillaud).

452. — L'intérêt que peut avoir un conseiller, à titre de contribuable, à l'adoption ou au rejet de telle ou telle mesure mise en délibération, n'est pas un intérêt personnel dans le sens de l'article 64.

Ainsi les conseillers dont les établissements industriels seraient situés dans la zone qu'il s'agit d'annexer au rayon d'octroi ne sauraient être exclus de la délibération à prendre sur ce projet. Dans les questions d'impôts, tous les conseillers sont intéressés; les conseillers qui habitent le centre de la ville déjà soumis à l'octroi ont, eux aussi, un intérêt, mais contraire, à l'extension du périmètre. (Avis de la section des finances du Cons. d'Ét. 22 novembre 1882, Les Ponts-de-Cé.)

453. — Les membres personnellement intéressés doivent non seulement s'abstenir de voter, mais de prendre aucune part à la délibération. Ainsi le maire, personnellement intéressé, ne saurait présenter le rapport sur l'affaire, ni discuter les objections qu'on opposerait au projet. (Cons. d'Ét. 11 juillet 1873, Doyet.) Sa présence même pourrait gêner ses collègues et il doit s'abstenir de paraître à la séance. (Décis. min. 7 avril 1883.)

454. — Pour les recours contre les arrêtés préfectoraux, portant annulation de délibérations par application de l'ar-

ticle 64, ou contre les arrêtés refusant l'annulation, voir l'article 67 (nos 476 et suiv.).

455. — Nous avons dit (art. 50, n° 319) que les membres personnellement intéressés à une délibération ne doivent pas être comptés comme membres présents pour le calcul de la majorité.

Peuvent-ils être remplacés? Nous ne le croyons pas. L'article 130 dit bien que, lorsqu'il s'agit d'un procès intenté par une section à la commune, les membres du conseil municipal intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par la section, s'ils forment plus des deux tiers des membres du conseil, doivent être remplacés par une élection spéciale; mais le Conseil d'État a déclaré que cette disposition, qui déjà figurait dans la loi de 1837 (art. 56), ne s'applique qu'au cas spécialement prévu par cet article et ne doit pas être étendue aux cas analogues (11 janvier 1866, Barioz). Rien dans la loi de 1884 n'indiquant que le législateur ait entendu donner à cet article reproduit une plus grande extension et en faire une règle générale, il faut en conclure que pour les délibérations autres que celles relatives à un procès dirigé contre une commune par une section, le conseil municipal pourra valablement délibérer, même s'il est réduit de plus des deux tiers.

Mais il peut arriver que tous les membres du conseil municipal soient intéressés. Comment fera-t-on dans ce cas? On décidait autrefois que le seul moyen légal était de suspendre le conseil municipal et de nommer une commission municipale. Aujourd'hui, la loi ne prévoit plus la nomination de commission municipale et la délégation provisoire instituée par l'article 44 ne peut être nommée qu'en cas de dissolution et avec des pouvoirs très restreints qui, le plus souvent, ne lui permettront pas de délibérer au lieu et place du conseil municipal. Il faudra donc recourir à une dissolution suivie d'élections immédiates[1].

1. Dans une espèce où non seulement tous les conseillers, mais même tous les

ART. 65.

Nullités de plein droit. — Par qui et comment sont-elles prononcées ?

LOI DU 5 AVRIL 1884.

La nullité de droit est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet, et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque.

(*Voir en regard de l'article 63, les articles 23 et 24 de la loi du 5 mai 1855, et l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837.*)

456. — Nous avons vu, sous l'article 63 (n° 443), quelles sont les délibérations que la loi considère comme nulles de plein droit, mais nous avons dit que cette nullité, si radicale qu'elle fût, avait besoin d'être prononcée (n° 441).

L'article 65 détermine par qui et dans quelle forme l'annulation doit être provoquée et prononcée.

457. — Par qui l'annulation peut-elle être provoquée ?

Elle peut, en premier lieu, être prononcée d'office par le préfet (statuant en conseil de préfecture).

Elle peut aussi être provoquée par toute partie intéressée.

Que faut-il entendre par *partie intéressée ?* — Toute personne à qui la délibération porte préjudice, pour nous servir de l'expression du rapporteur, est partie intéressée.

Mais les simples électeurs ou habitants qui ne justifieraient

---

habitants contribuables étaient personnellement intéressés, le ministre de l'intérieur a pensé que plutôt que de nommer une commission municipale composée d'étrangers, il valait mieux accepter pour bon le vote du conseil municipal. « Si le projet mis en délibération n'a soulevé dans l'enquête aucune opposition, si on ne prévoit aucune réclamation contre la décision à intervenir, il vaut mieux laisser le conseil délibérer tel qu'il est composé. La loi a eu pour objet de protéger les intérêts collectifs de la commune qui seraient en opposition avec l'intérêt privé de certains conseillers ; l'assentiment unanime des habitants établit que ces intérêts ne sont pas lésés ; quant à l'intérêt des générations futures, qui peut se séparer des intérêts des habitants actuels de la commune, il aura pour gardien l'autorité supérieure, à qui la décision définitive appartiendra. »

pas d'un intérêt direct et personnel devraient être déclarés non recevables, l'intérêt étant la base de toute action et l'action publique n'appartenant qu'au préfet. (Cons. d'Ét. 13 janvier 1882, Albert.)

Les membres du conseil municipal agissant *ut singuli* ne sont pas, en général, parties intéressées dans le sens de la loi (Cons. d'Ét. 24 janvier 1896, Crosnier; 16 juillet 1897, Martignat, *Revue générale d'administration,* 1897, t. III, p. 34; 9 février 1900, Lejéas[1]); mais ils auraient qualité pour agir s'ils pouvaient invoquer un intérêt direct et personnel, fût-ce un intérêt moral. Le Conseil d'État l'a reconnu en accueillant le recours de quelques conseillers de Châtellerault attaquant une délibération du conseil « comme ayant fait obstacle à l'exercice de leur mandat et méconnu les dispositions de la loi qui en garantit l'accomplissement » (1er mai 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. II, p. 427)[2].

Quid pour les simples contribuables? Tout récemment encore, le Conseil d'État déclarait qu'ils n'étaient pas parties intéressées, le seul intérêt qu'ils puissent invoquer étant la part qu'ils seront appelés à payer dans les dépenses votées par le

---

1. L'article 67 n'admet à se pourvoir contre l'arrêté d'annulation que le conseil municipal agissant collectivement et écarte les recours formés par des conseillers agissant *ut singuli.*

2. La même question s'est présentée pour le conseil général et a été résolue par la même distinction. — Les membres du conseil général, agissant uniquement en cette qualité et qui n'invoquent aucune atteinte à l'une des prérogatives attribuées par la loi aux conseils généraux ne sont pas recevables à se pourvoir devant le Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 4 janvier 1895, Constantine; 25 mai 1900, Corse; 13 juillet 1900, Isère; 10 février 1905, Sainte-Croix.) — Au contraire, lorsque le pourvoi invoque l'atteinte à l'une des prérogatives légales, telles que la violation des prescriptions relatives : au mode de scrutin, à la désignation des cantons où les conseillers doivent faire partie du conseil de revision, à la limitation de l'ordre du jour des sessions extraordinaires, les conseillers généraux ont un intérêt direct et personnel à faire respecter la loi et par suite à demander l'annulation de la délibération qui leur fait grief. (Cons. d'Ét. 16 juillet 1875, Billot, Corrèze; 16 mars 1888, Fréry et Grisez, Belfort; 5 avril 1889, Laborderie, Ille-et-Vilaine.) — Voir *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 44 et suiv. et p. 54.

conseil municipal et cet intérêt se trouvant sauvegardé par le recours en décharge qui leur est ouvert par les lois de finances et qui leur permet de contester la légalité des cotisations qui leur seraient imposées. De nombreuses décisions avaient été rendues dans ce sens (5 janvier 1883, Guicheux; 8 juin 1883, Raba; 9 avril 1886, Duvigneau; 2 mars 1888, Chenou; 4 février 1898, Debrotonne).

Cette doctrine s'appuyait en outre sur un argument de texte assez fort. L'article 66, ainsi que nous le verrons plus loin (n° 468), admet, lorsqu'il s'agit de délibérations simplement annulables, à provoquer l'annulation les parties intéressées et *tout contribuable de la commune*. Pourquoi la loi aurait-elle, dans ce cas, nommé spécialement les contribuables s'ils devaient être compris parmi les *parties intéressées?*

Cependant, un arrêt du 29 mars 1901 déclare formellement que « les contribuables d'une commune ont intérêt, *en cette qualité,* à faire déclarer nulle une délibération ayant pour objet l'inscription d'une dépense au budget de cette commune et qu'ils sont ainsi parties intéressées dans le sens de l'article 65 » (Olmeto)[1].

Mais si la délibération n'affecte pas les finances communales, le contribuable sera sans intérêt et par suite sans qualité pour en poursuivre l'annulation. (Cons. d'Ét., 4 août 1905, Tréguier.)

458. — Dans quel délai l'annulation doit-elle être provoquée?

Ainsi que nous l'avons dit (n° 441), le caractère distinctif de la nullité de plein droit est de pouvoir être opposée ou demandée à toute époque[2]. La loi, dit le rapporteur du Sé-

---

1. Cette décision mérite d'autant plus d'être remarquée qu'au nombre des requérants deux étaient indubitablement intéressés et que le conseil aurait pu statuer sur la requête sans trancher la question; mais il a tenu à déclarer que les contribuables, en tant que contribuables, sont recevables à se pourvoir. (Voir *Revue générale d'administration*, 1901, t. III, p. 168.)

2. Il en était autrement sous l'empire de la législation antérieure : l'annulation ne

nat, donne aux représentants de l'intérêt public le droit de prononcer et, aux parties qui peuvent être lésées dans leurs intérêts particuliers, le droit d'opposer *à toute époque,* soit comme demandeurs, soit comme défendeurs, soit dans une demande principale, soit par voie d'exception, la nullité de droit qui leur préjudicie (séance du 8 février 1884). Les seules exceptions qui limitent l'action, quant au temps, et dont nous parlerons plus loin (nos 462 et 473), sont celles qui résultent de l'application des principes généraux du droit.

459. — Le texte primitif de l'article 65 pouvait faire croire que les parties intéressées n'avaient pas le droit de provoquer la nullité par action principale et qu'elles devaient attendre que la délibération qui leur porte préjudice fût mise à exécution à leur égard pour y opposer leur demande en nullité. L'article portait en effet : « La nullité peut être opposée par toutes les parties intéressées à toute époque » ; mais, sur les observations présentées au Sénat par M. Clément dans les séances des 8 et 9 février 1884, le texte a été complété par ces mots : « La nullité peut être *proposée* ou opposée par les parties... » Celles-ci peuvent donc, dès qu'elles ont connaissance de la délibération et sans attendre qu'on la leur oppose, en provoquer la nullité.

460. — La faculté accordée aux parties intéressées de demander ou d'opposer en tout temps la nullité d'une délibération n'empêche pas cette délibération de devenir exécutoire. Lorsqu'il s'agit de délibérations réglementaires, elles sont exécutoires un mois après le dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture (art. 68, dernier paragraphe). Le préfet peut même abréger ce délai. Il peut, aux termes de l'article 66, § 7 (n° 472), si aucune réclamation des parties ne s'est produite, déclarer,

---

pouvait être prononcée que pendant le délai d'un mois. (Voir Cons. d'Ét. 17 novembre 1876, Dieppe ; 12 mai 1882, Arc-sous-Montenot.) — Le nouvel article 65 ne permettrait pas d'annuler aujourd'hui des délibérations, même illégales, antérieures à la loi de 1884 ; c'est l'application de la règle : *Tempus regit actum.*

au bout de quinze jours, qu'il ne s'oppose pas à l'exécution. Lorsqu'il s'agit d'une délibération soumise à l'approbation, l'approbation, si elle appartient au préfet, doit être donnée ou refusée dans le délai d'un mois (art. 69, n° 539). Il peut donc arriver et il arrivera souvent qu'une délibération exécutoire et déjà mise en partie à exécution sera arguée de nullité. C'est là un inconvénient qui n'a pas échappé aux rédacteurs de la loi, mais cet inconvénient ne leur a pas paru suffisant pour sacrifier les intérêts des tiers[1].

461. — La circonstance que le préfet aurait déjà approuvé la délibération n'est pas de nature à l'empêcher de déclarer la nullité de cette délibération. (Cons. d'Ét. 16 février 1894, Brieulles-sur-Meuse.)

L'annulation peut être partielle et ne frapper qu'une des conditions ou une réserve de la délibération. (Cons. d'Ét. 31 juillet 1891, Espalion ; 26 décembre 1885, ville de Paris.)

462. — Rappelons que, d'après l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État[2], lorsque la délibération a été suivie d'un contrat de droit commun, tel qu'un contrat de bail, de vente, etc., les

---

1. Quant au danger qu'il y aurait à voir se produire des réclamations tardives contre des faits depuis longtemps accomplis, il se trouvera atténué, ainsi que l'ont expliqué les membres de la commission au Sénat, par cette considération que le juge pourra très bien, en examinant les faits, reconnaître en cette matière, comme dans toute matière analogue de nos lois et de notre droit civil en particulier, qu'il y a eu ratification de la part de la partie qui viendra, au bout de 10, 15 ou 20 ans, réclamer la nullité de cette délibération. Ce sera une question de fait qui sera soumise à l'appréciation du juge ; mais le juge, en cette matière, sera souverain comme dans toute matière analogue de notre droit. (Déclaration de M. Ribière, séance du 9 février 1884.)

2. Deux décisions récentes du Conseil d'État semblent indiquer sur ce point un revirement de jurisprudence. Dans ces deux espèces, le Conseil d'État a admis le recours direct pour excès de pouvoirs contre deux arrêtés préfectoraux suivis d'un contrat de droit commun (un bail). On lit dans les considérants du dernier arrêt : « Quel que soit le recours ouvert à la commune de X... devant l'autorité judiciaire à l'effet de faire infirmer ce contrat de droit civil, cette commune est recevable à se pourvoir directement contre les arrêtés à la suite desquels ce contrat a été passé » (11 décembre 1903, Gorre ; 29 avril 1904, Messé, *Revue générale d'administration*, 1904, t. II, p. 427).

intéressés ne pouvaient plus se pourvoir directement devant l'autorité administrative en annulation de la délibération. L'autorité judiciaire était considérée comme seule compétente pour apprécier la validité du contrat, et l'autorité administrative ne pouvait être saisie que si les tribunaux renvoyaient les parties à se pourvoir devant elle pour faire juger préjudiciellement les questions qui seraient du ressort exclusif de l'administration, l'autorité judiciaire se réservant, dans ce cas, de tirer de l'appréciation faite par l'autorité administrative telle conséquence que de droit, au point de vue de la validité du contrat. (Cons. d'Ét. 1er décembre 1859, Ducmetière; 9 janvier 1867, Verdier; 2 février 1877, Soubry; 15 juillet 1898, Binot de Villiers; 11 mai 1900, Sampigny.) — Voir nos 544, 549 et 784.

463. — L'autorité chargée de déclarer la nullité est le préfet statuant en conseil de préfecture, c'est-à-dire dans la forme administrative. Lorsque le préfet statue en conseil de préfecture, il prend l'avis du conseil, mais il n'est pas tenu de le suivre.

Le préfet est obligé de prendre l'avis du conseil de préfecture, soit qu'il accueille la demande, soit qu'il la rejette. (Cons. d'Ét. 14 décembre 1888, Cambrai; 1er février 1901, Destrois.)

Les intéressés ne peuvent directement s'adresser au Conseil d'État; ils doivent d'abord saisir le préfet. (Cons. d'Ét. 12 juin 1896, Giraud; 1er avril 1898, Pillon de Saint-Philbert.)

464. — Lorsque le préfet n'agit pas d'office et qu'il est saisi par une partie intéressée, il est tenu de statuer dans le mois et de rendre une décision, soit qu'il accorde, soit qu'il refuse l'annulation. Cette obligation résulte du paragraphe 6 de l'article 66 (voir n° 471) ajouté par le Sénat sur la demande de M. Clément (séances des 8 et 9 février 1884) et, bien qu'il figure sous l'article spécial aux *annulabilités*, nous pensons qu'il doit également s'appliquer aux nullités de plein droit[1].

1. Le ministre de l'intérieur émet le même avis dans sa circulaire du 15 mai 1884.

465. — Si le préfet, malgré les prescriptions de la loi, garde le silence, les intéressés peuvent s'adresser au ministre de l'intérieur pour qu'il donne au préfet l'ordre de statuer.

Ils pourraient même aujourd'hui se pourvoir directement au Conseil d'État en invoquant les dispositions de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900, qui porte que « dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'État que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État[1] ».

Avant la loi de 1900, le Conseil d'État rejetait les recours de cette nature en se fondant sur ce qu'aucune disposition de loi ne les autorisait. Aujourd'hui, cette objection ne serait plus possible. Peut-être même le Conseil d'État n'exigera-t-il pas que le silence du préfet ait duré quatre mois et considérera-t-il l'expiration du délai d'un mois prescrit par l'article 66 comme suffisant.

466. — Le recours est ouvert soit au conseil municipal, soit à tout intéressé contre la décision préfectorale, soit que le préfet ait annulé la délibération attaquée, soit qu'il en ait refusé l'annulation. (Déclaration de la commission au Sénat, séance du 9 février 1884.)

Art. 66.

Délibérations annulables. — Par qui et comment l'annulation est-elle prononcée ?

LOI DU 5 AVRIL 1884.

L'annulation est prononcée par le préfet en conseil de préfecture.

Elle peut être provoquée d'office

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

1. Voir Conseil d'État 10 novembre 1905, Carrère, l'exemple d'un recours dirigé contre l'absence de décision préfectorale et déclaré admissible.

par le préfet dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune.

Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie.

Il en est donné récépissé.

Le préfet statuera dans le délai d'un mois.

Passé le délai de quinze jours sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération.

467. — Les délibérations qui ne sont pas nulles de plein droit, mais qui sont seulement annulables sont, d'après l'article 64, celles auxquelles ont participé des membres personnellement intéressés.

L'annulation ne peut plus, dans ce cas, être demandée ou prononcée que dans un certain délai. Le silence gardé par ceux qui ont le droit de la prononcer ou de la provoquer couvre, à l'expiration de ce délai, l'irrégularité dont la délibération est entachée.

468. — Quelles sont les personnes qui ont qualité pour relever ce cas d'annulation ?

Le préfet d'une part et, d'autre part, toute personne intéressée *et tout contribuable de la commune*. Nous avons vu, sous l'article précédent (n° 457), que, d'après l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État, le simple contribuable n'avait pas qualité pour relever les nullités de plein droit. La loi est plus explicite lorsqu'il s'agit d'une nullité relative [1].

1. Les raisons de cette différence de traitement sont exposées dans les conclu-

469. — Le délai dans lequel le préfet doit agir est de trente jours à partir du dépôt de la copie de la délibération à la sous-préfecture (pour les arrondissements autres que le chef-lieu d'arrondissement) ou à la préfecture pour l'arrondissement du chef-lieu, lequel dépôt doit être fait dans la huitaine de la délibération (art. 62, voir n° 435). Le dépôt à la sous-préfecture fait courir le délai à l'égard du préfet, alors même que la délibération ne lui a pas immédiatement été adressée par le sous-préfet.

470. — Quant aux parties intéressées ou aux simples contribuables, ils doivent, à peine de déchéance, déposer leur demande en annulation à la sous-préfecture (ou à la préfecture pour l'arrondissement chef-lieu) dans le délai de quinze jours[1] à partir de l'affichage du compte rendu de la délibération à la porte de la mairie (art. 56; voir n° 376). Il doit être donné récépissé des demandes en annulation.

Si la délibération n'a pas été affichée, ce délai ne court pas. Toutefois, le Conseil d'État a décidé que, lorsqu'il n'était pas possible, à raison du temps écoulé, de prouver que l'affichage avait été régulièrement effectué, le point de départ du délai de quinzaine pouvait être fixé au plus tard au moment de la réalisation de l'acte autorisé par la délibération. Il s'agissait dans l'espèce de l'acquisition d'une maison d'école dont tous les ha-

---

sions de M. le commissaire du gouvernement Marguerie, dans une affaire Castex (22 janvier 1886), au *Recueil des arrêts du Conseil d'État :* « Le législateur a permis au simple contribuable de demander l'annulation des délibérations où des conseillers municipaux étaient intéressés, parce qu'il a craint certaines collusions qui auraient pu se produire. Voilà un conseil municipal qui passe un traité au nom de la commune. Ce traité est voté par des conseillers intéressés dans le sens de l'article 64. Dans l'espèce, quelles seront les parties intéressées à en demander l'annulation? La commune d'abord : mais elle est représentée par le conseil municipal qui a participé à l'acte ; le bénéficiaire du traité ensuite. Dès lors, si on n'avait ouvert le recours en annulation qu'aux parties intéressées, il eût été à peu près certain que l'attention du préfet n'aurait pas été appelée sur l'acte passé par la commune, c'est pour cela que le législateur a cru nécessaire d'armer les tiers, simples contribuables, du droit de réclamation devant le préfet. »

1. Le projet voté par la Chambre des députés n'accordait aux intéressés et aux contribuables qu'un délai de dix jours. Le Sénat l'a porté à quinze.

bitants de la commune avaient à ce moment connaissance (21 mars 1901, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1901, III, p. 110).

471. — L'autorité chargée de juger est, comme pour les nullités de plein droit, le préfet en conseil de préfecture[1]. — Voir art. 65, n° 463.

Le préfet doit statuer dans le mois sur la demande dont il est saisi, alors même qu'il ne jugerait pas devoir annuler. — Voir art. 65, n° 464.

Le conseil municipal et les parties intéressées peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État contre la décision, quelle qu'elle soit, du préfet. — Voir art. 65 et 67, n°s 466 et 476.

Le recours direct au Conseil d'État leur est, à notre avis, ouvert si le préfet ne statue pas. — Voir n° 465.

472. — Quel est l'effet d'une demande d'annulation, formée en vertu de l'article 66, sur l'exécution de la délibération attaquée ?

Les délibérations réglementaires, c'est-à-dire celles qui ne sont pas soumises à l'approbation, sont exécutoires après l'expiration du délai d'un mois depuis le dépôt à la sous-préfecture (art. 68, n°s 533 et suiv.), et le préfet peut abréger ce délai pourvu que quinze jours se soient écoulés depuis l'affichage de la délibération et qu'aucune réclamation ne se soit produite[2] (art. 66, n° 535). Le dépôt d'une demande en annulation ne suspend pas l'exécution. Il peut d'ailleurs se faire que la demande d'annulation ne se produise qu'alors que la délibération est devenue légalement exécutoire ; c'est ce qui arrivera lorsque

1. Le Conseil d'État a annulé une décision du préfet de l'Orne qui avait rejeté une demande d'annulation d'une délibération du conseil municipal d'Argentan par simple lettre au sous-préfet et sans prendre l'avis du conseil de préfecture (27 décembre 1901).

2. La rédaction adoptée par la Chambre des députés ne spécifiait pas que le préfet ne pouvait plus autoriser l'exécution si une demande d'annulation était formée. Cette restriction, qui d'ailleurs était dans la pensée sinon dans le texte de la Chambre, a été ajoutée par le Sénat. (Voir rapport de M. Demôle.)

la délibération n'aura pas été affichée en temps utile. — Voir n° 470.

Mais si la délibération est légalement exécutoire, le conseil municipal fera très sagement en ajournant l'exécution lorsque la délibération aura été attaquée. Il s'exposerait, en effet, si l'annulation venait à être ultérieurement prononcée, à voir contester la régularité des actes accomplis en vertu de cette délibération.

Le dernier paragraphe de l'article 66, tel qu'il avait été voté à la Chambre, portait que la délibération ne pouvait être mise à exécution que sous réserve des droits des tiers. Le Sénat a supprimé cette disposition comme inutile : « Il est trop évident, dit le rapporteur, que les droits des tiers à l'encontre d'une délibération municipale ne peuvent souffrir la moindre atteinte, parce que le préfet aura déclaré ne pas s'opposer à cette délibération. » (Rapport de M. Demôle, 26 janvier 1884.)

473. — Nous avons cité plus haut (voir n° 441) une décision portant que les actes accomplis en vertu d'une délibération qui vient à être ultérieurement annulée conservaient leur valeur. Nous pouvons rappeler encore une décision du Conseil d'État portant que les contribuables ne peuvent plus demander l'annulation de la délibération qui a servi de base à une décision du conseil de préfecture passée en force de chose jugée (6 avril 1895, Picard).

Mais, en principe, l'annulation fait tomber la délibération avec toutes ses conséquences légales, non seulement pour l'avenir, mais encore pour le présent, sous la réserve des droits acquis antérieurement.

474. — S'il s'agit d'une délibération soumise à l'approbation, le préfet ne devra évidemment donner ou provoquer cette approbation qu'après qu'il aura été statué sur la demande en annulation.

475. — Lorsque la délibération annulable a été confirmée par une délibération régulière, l'annulation ne peut plus être prononcée. (Cons. d'Ét. 2 avril 1898, Marion.)

Art. 67.

Recours contre les décisions préfectorales statuant sur les demandes en annulation de délibérations des conseils municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil municipal et, *en dehors du conseil, toute partie intéressée* peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant *le Conseil d'État*. Le *pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 23.

En cas de réclamation du conseil municipal, *il est statué* par un décret de l'Empereur, *le Conseil d'État entendu.*

476. — Nous avons vu sous les articles précédents que le préfet prononçait, d'office ou sur la réclamation des intéressés, la nullité ou l'annulation des délibérations irrégulières ou illégales. Mais les décisions que prend le préfet, en conseil de préfecture, ne sont pas souveraines. Elles peuvent, soit qu'elles prononcent l'annulation, soit qu'elles la refusent[1], être déférées au Conseil d'État. L'article 67 traite de ces recours.

477. — Le texte de cet article était primitivement ainsi conçu : « Le conseil municipal ou *chacun de ses membres individuellement* peut se pourvoir devant le Conseil d'État contre l'arrêté du préfet. Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais. » La Chambre le vota en repoussant un amendement de M. Lorois tendant à accorder, en outre, le droit de recours à toute partie intéressée (séance du 13 février 1883). Mais, dans l'intervalle des deux délibérations, la commission modifia sa rédaction et soumit au vote de la Chambre le texte

1. Déclaration de la commission du Sénat (séance du 9 février 1884).

qui est passé dans la loi et qui a été adopté sans autre observation tant à la Chambre qu'au Sénat.

Les modifications sont de deux sortes. D'une part, le droit de recours n'appartient plus qu'aux conseillers municipaux pris collectivement et agissant en corps. D'autre part, les simples intéressés, non conseillers municipaux, ont le même droit que le conseil[1]. De plus, la nature du recours est précisée ; le texte primitif laissait indécise la question de savoir s'il s'agissait d'un recours administratif ou d'un recours contentieux. Il est déclaré expressément aujourd'hui que le recours sera formé devant le Conseil d'État statuant au contentieux[2] et dans la forme des recours pour excès de pouvoir.

478. — Si nous comparons maintenant le texte de la loi nouvelle avec la législation ancienne, nous constaterons que le caractère de ce recours est complètement transformé. Aux termes de l'article 23 de la loi du 5 mai 1855, les arrêtés préfectoraux prononçant l'annulation d'une délibération ne pouvaient être attaqués que par le conseil municipal lui-même. En outre, le recours était un recours administratif, sur lequel il était statué par décret rendu en Conseil d'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Le Conseil d'État déclarait en conséquence non recevables les recours formés, même dans la forme administrative, par des conseillers pris individuellement, ainsi que les recours contentieux formés soit par le conseil municipal, soit par des conseillers agissant en leur nom personnel. Était également considéré comme non recevable le recours con-

---

1. Voir aux articles 65 et 66, nos 457 et 468, ce qu'il faut entendre par « intéressés ». — Ceux-là seuls ont qualité pour se pourvoir qui peuvent demander au préfet l'annulation de la délibération (9 avril 1886, Duvigneau ; 8 mars 1889, Védier). — Les conseillers municipaux agissant *ut singuli* sont irrecevables en cette qualité (22 novembre 1889, Margaux ; 31 janvier 1890, Angerville) ; — de même, le maire non habilité par le conseil municipal (7 août 1889, Cherbourg ; 31 janvier 1890, Angerville).

2. C'est l'assemblée publique du Conseil d'État siégeant au contentieux, et non la section du contentieux, qui juge.

tentieux formé contre le décret, en Conseil d'État, qui avait rejeté la réclamation présentée contre un arrêté préfectoral d'annulation. (Cons. d'Ét. 23 janvier 1874, Triadon.)

479. — Le recours, dit la loi, « sera introduit et jugé dans la forme des recours pour excès de pouvoir ». Cela veut-il dire que les arrêtés préfectoraux ne pourront être attaqués que pour excès de pouvoir ou seulement que le recours jouira des immunités accordées aux recours pour excès de pouvoir? La question n'est pas sans importance. Si, en effet, on admet qu'il s'agit d'un recours contentieux ordinaire, le Conseil d'État pourra relever les appréciations de fait aussi bien que les erreurs de droit; tandis que s'il s'agissait du recours pour excès de pouvoir formé en vertu des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872, le Conseil d'État ne pourrait reviser l'appréciation des faits contenue dans les arrêtés et il ne pourrait annuler ces arrêtés que s'il y avait excès de pouvoir et non mal-jugé.

Nous croyons, quant à nous, que le législateur a entendu donner au Conseil d'État juridiction complète. Dans la plupart des cas, l'annulation sera demandée, pour violation de la loi, à raison d'irrégularités sans importance (convocations incomplètes ou hâtives, omission d'une simple formalité réglementaire). Les circonstances de fait influeront donc nécessairement sur la décision à prendre et ce serait pour les parties une garantie beaucoup moindre si le Conseil d'État ne pouvait pas connaître des faits.

Le Conseil d'État a admis cette interprétation. (Voir les observations de M. Le Vavasseur de Précourt sur un arrêt du 11 novembre 1892, *Revue générale d'administration,* 1892, t. III, p. 437.) Les mots : « le recours est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir », veulent donc seulement dire que le recours peut être adressé directement au Conseil d'État, sans l'intermédiaire d'un avocat, à la condition d'être transcrit sur papier timbré, soumis au préa-

lable à la formalité de l'enregistrement[1] (droit de 31 fr. 25 c., décimes compris) et accompagné d'une copie authentique de la décision attaquée. (D. du 20 novembre 1864.) La décision qui intervient est passible d'un droit de timbre et d'enregistrement[1] de 48 fr. 88 c.

480. — Le ministre n'est pas compétent pour exercer un pouvoir de contrôle sur l'arrêté préfectoral d'annulation. (Cons. d'Ét. 4 janvier 1895, Paradis[2].)

Le ministre n'étant pas obligé de statuer, le pourvoi au Conseil d'État doit être formé, sous peine de déchéance, dans les 3 mois de la notification (aujourd'hui 2 mois) de l'arrêté attaqué. (Cons. d'Ét. 21 novembre 1890, Fagnières, *Revue générale d'administration,* 1890, t. III, p. 433.)

481. — Rappelons que le délai de recours au Conseil d'Etat, qui était autrefois de 3 mois, d'après le décret du 22 juillet 1806, n'est plus aujourd'hui que de 2 mois. (L. de finances du 13 avril 1900, art. 24.)

---

1. Ces recours bénéficieront aussi, suivant nous, des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 avril 1906 portant : « seront enregistrés en débet sans autres frais que le droit du timbre les recours portés devant le Conseil d'État, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives pour incompétence ou excès de pouvoirs... En cas de rejet total ou partiel du recours, le droit d'enregistrement du recours et de l'arrêt sont dus par le requérant. Il en est de même lorsque l'arrêt constate qu'il n'y a pas lieu de statuer, à moins que cette décision ne soit motivée sur le retrait de l'arrêté attaqué, opéré postérieurement à l'introduction du recours, auquel cas le requérant n'est tenu de payer aucun droit d'enregistrement. »

Bien que les pourvois formés en vertu de l'article 97 ne soient pas à proprement parler du recours pour excès de pouvoirs ils doivent, dit la loi, être *introduits* et *jugés* dans la même forme.

2. Voir l'analyse de cette décision dans la *Revue générale d'administration,* 1895, t. I, p. 174. Voir également les observations de M. Le Vavasseur de Précourt, commissaire du gouvernement près le Conseil d'État, sur l'arrêt Fagnières (*Revue générale d'administration,* 1890, t. III, p. 435), et une décision du ministre de l'intérieur portant refus de statuer (24 janvier 1894, *Revue générale d'administration,* 1894, t. II, p. 75).

ART. 68.

Délibérations qui ne peuvent être exécutées qu'après approbation. — Délai passé lequel les délibérations réglementaires sont exécutoires.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants :

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans ;

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 19.

Le conseil municipal délibère sur :...

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède 18 ans pour les baux ruraux et 9 ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée.

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 1er.

Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations :...

2° Les conditions des baux à loyer, des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas 18 ans.

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales ;

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 19.

Le conseil municipal délibère sur :...

3° Les... aliénations et échanges de propriétés communales... et, en général, tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration.

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des res-

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 1er.

Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations :

1° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ;

sources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale;

3° Les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50,000 fr.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 19.

Le conseil municipal délibère sur :...

4° Les transactions;

10° Les actions judiciaires et transactions.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 19.

Le conseil municipal délibère sur :...

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public;

3° ... l'affectation des propriétés communales aux différents services publics.

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 1er.

Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations :...

8° L'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 19.

Le conseil municipal délibère sur :...

6° La vaine pâture;

8° Le parcours et la vaine pâture.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 19.

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la

Le conseil municipal délibère sur :...

2° Les tarifs et règlements des perceptions de tous les revenus communaux;...

suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et, généralement, les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes en vertu de l'article 133 de la présente loi ;

7° L'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale.

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 1er.

Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations :...

4° Le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ;

5° Les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal.

(Voir les art. 111 à 113.)

8° *L'acceptation des dons et legs faits à la commune, lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles*[1] ;

9° Le budget communal ; (Voir les art. 132, 145 à 150.)

10° Les crédits supplémentaires ; (Voir l'art. 146.)

11° Les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la présente loi ; (Voir les art. 141 à 143.)

12° Les octrois, dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi ; (Voir les art. 137 à 139.)

13° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.

LOI DU 10 AOUT 1871, ART. 46.

Le conseil général statue définitivement sur :...

24° Délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 18.

Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne deviendront néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra, par un arrêté, abréger ce délai.

La délibération (réglementaire) est exécutoire si, dans les 30 jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

1. Ainsi modifié par la loi du 4 février 1901.

Toutefois le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de 30 jours.

482. — Nous avons vu (art. 61, n° 423) que les délibérations des conseils municipaux sont, en principe, exécutoires sans approbation, sauf dans les cas spécialement réservés par la loi.

L'article 68 énumère, sous 13 numéros, les cas réservés, c'est-à-dire les matières sur lesquelles les conseils municipaux ne peuvent prendre que des délibérations soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

Mais il ne faudrait pas en conclure que le conseil municipal statue définitivement sur toutes les matières, quelles qu'elles soient, qui ne seraient pas comprises dans l'énumération de l'article 68. D'une part, en effet, quelques autres articles de la loi municipale exigent l'approbation de certaines délibérations non visées dans l'article 68 (traités de gré à gré et concessions de services publics, art. 115 ; taxes particulières, art. 140). D'autre part, les attributions qui auraient été conférées par des lois spéciales, non abrogées par la loi municipale, aux conseils municipaux sous réserve d'approbation continueront à être exercées par ces assemblées dans les mêmes conditions.

483. — Lors de la discussion de cet article à la Chambre des députés, M. Ténot a demandé que, pour les matières que l'on ne croyait pas pouvoir remettre entièrement à la décision du conseil municipal, on substituât au système de l'approbation préalable, le système adopté par la loi départementale pour une certaine catégorie d'attributions et d'après lequel les délibérations seraient devenues exécutoires si elles n'avaient pas été frappées de suspension dans le délai de trois mois ; mais cet amendement a été écarté.

484. — Nous abordons, sous la réserve de ces observations préliminaires, l'examen des différents paragraphes de l'article 68. Pour ceux d'entre eux qui sont développés dans d'au-

tres articles de la loi, nous nous bornerons à renvoyer à ces articles.

1° Baux.

485. — La législation antérieure distinguait entre les baux des biens donnés à ferme ou à loyer par la commune et ceux des biens pris à loyer ou à ferme par elle.

Les conditions des baux des biens donnés à ferme ou à loyer par la commune étaient *réglées* par le conseil municipal lorsque le bail n'excédait pas 18 ans. (Loi du 18 juillet 1837, art. 19, pour les biens ruraux, et Loi du 24 juillet 1867, art. 1er, pour les autres propriétés.)

Quant aux baux des biens pris à loyer par la commune, quelle que fût la durée du bail, ils restaient soumis à l'approbation du préfet. (Loi du 18 juillet 1837, art. 19; D. 25 mars 1852, tableau A, n° 44.)

Cette distinction disparaît. Tous les baux de moins de 18 ans rentrent dans la compétence des conseils municipaux et leurs délibérations ne doivent être approuvées, que la commune prenne ou donne à bail, que si le bail excède 18 ans.

486. — Les baux pour la ferme des droits de chasse dans les bois communaux sont soumis à la même règle, bien que les ventes de bois communaux soient placées sous un régime spécial. (Voir n° 494; Décis. Int. 8 juillet 1898, Jura.)

487. — Un bail de 18 ans passé avec le précédent fermier, avant l'expiration du premier, ne saurait être mis à exécution sans approbation. Il est alors considéré comme la prolongation de la location antérieure et par suite comme bail dont la durée dépasse 18 ans. (Lettre du min. de l'int. à l'administrateur de Belfort, 19 juin 1900, *Revue générale d'administration,* 1900, t. III, p. 78.)

488. — Les actes de baux sont passés par le maire en exé-

cution de la délibération du conseil municipal, approuvée s'il y a lieu.

L'acte de bail n'a plus besoin d'être approuvé. (Dans ce sens, Circ. Min. Int. 15 mai 1884.)

489. — Le conseil municipal décide si le bail de moins de 18 ans doit être passé par adjudication ou à l'amiable. (Avis Cons. d'Ét. 24 octobre 1895, *Revue générale d'administration,* 1895, t. III, p. 441.)

490. — Lorsque le préfet statue sur un bail de plus de 18 ans, sa décision doit être prise en conseil de préfecture (art. 69, § 2).

La circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852 recommandait aux préfets d'exiger que les baux des biens communaux soumis à leur approbation fussent précédés des formalités suivantes : enquête *de commodo et incommodo,* expertise, rédaction d'un cahier des charges, mise aux enchères publiques. Mais la cour de Caen a décidé que le fait que le préfet n'aurait pas exigé l'adjudication n'entraîne pas la nullité du bail (5 février 1902, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1903, III, p. 66).

491. — Pour les baux de ferme des octrois, voir article 89, n° 738.

Pour les baux passés d'office par le préfet, voir n° 1604 bis et 1698.

Pour les baux de presbytères, voir n° 1737.

2° Aliénations et échanges.

492. — Les aliénations et échanges de biens communaux étaient approuvés par le préfet. (Loi du 18 juillet 1837, art. 19, 3°; D. du 25 mars 1852, tableau A, n° 41.)

Rien n'est modifié à cet égard.

Le préfet statue en conseil de préfecture (art. 69, § 2).

493. — L'aliénation doit, en règle générale et à moins d'autorisation contraire, être faite aux enchères publiques dans les formes tracées par l'article 89 (voir nos 731 et suiv.). Elle doit être précédée d'une enquête, d'une expertise et de la rédaction d'un cahier des charges.

Le préfet n'a pas à approuver le procès-verbal d'adjudication, et il excéderait ses pouvoirs en l'annulant. (Cons. d'Ét. 6 juillet 1863, Pratz-de-Carlux.)

Deux copies du procès-verbal, sur papier libre, doivent être adressées au préfet, l'une pour ses bureaux, l'autre pour le receveur des finances. (Circ. Min. Int. 24 février 1864.)

494. — L'aliénation des bois communaux soumis au régime forestier est régie par des dispositions spéciales auxquelles la loi municipale ne porte pas atteinte. (Circ. des 5 septembre 1840 et 8 décembre 1852 et Avis du Conseil d'État cités dans ces circulaires.)

495. — La loi parle en termes généraux de l'aliénation des *propriétés* communales, sans distinguer les biens immobiliers des *biens mobiliers*. Les ventes de meubles (y compris les créances et les rentes sur l'État) restent donc soumises à l'approbation préfectorale. (Décis. Int. 28 mars 1890.)

3° Acquisitions, constructions, réparations.

496. — Les acquisitions d'immeubles, constructions et réparations étaient soumises autrefois à l'approbation préfectorale. (L. 18 juillet 1837, art. 19, 20 et 45; D. 25 mars 1852, tableau A, nos 41 et 49.) La loi du 24 juillet 1867 a dispensé de l'approbation les acquisitions lorsque la dépense ne dépassait pas le dixième des revenus ordinaires de la commune; et les réparations, lorsque la dépense ne dépassait pas le cinquième des revenus, ni en aucun cas 50,000 fr.

La loi met sur la même ligne les acquisitions d'immeubles, les constructions et les réparations grosses ou d'entretien. Les conseils municipaux peuvent les régler par leurs délibérations, si l'ensemble des dépenses de cette catégorie (acquisitions, constructions, etc.), votées pour l'exercice courant, ne dépasse pas les ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. (Voir art. 141.) Si l'ensemble des dépenses dépasse ce maximum, si la commune est obligée de demander la création de ressources spéciales, ses délibérations doivent être approuvées par le préfet. — Voir n° 1308.

497. — Lorsque le conseil municipal est compétent pour voter les travaux, il est également compétent pour approuver les projets, plans et devis [1]. Dans le cas contraire, ces projets, plans et devis doivent être approuvés par le préfet. (Voir article 114, n°s 1307 et 1308.)

498. — Mais, alors même que le conseil municipal est compétent pour décider les travaux et arrêter les plans et devis, il ne peut passer, pour l'exécution des travaux, des marchés de gré à gré. L'adjudication publique demeure la règle, conformément à l'ordonnance du 14 novembre 1837. Il ne peut être passé de marchés de gré à gré que dans les cas exceptionnels prévus par cette ordonnance, et tout marché de gré à gré doit être approuvé par l'autorité supérieure (art. 115, n° 1311).

499. — Les acquisitions mobilières sont réglées définitivement par le conseil municipal.

4° Transactions.

500. — Ce paragraphe comprenait, dans sa rédaction pri-

1. Le conseil municipal détermine l'emplacement des bâtiments communaux. (Avis du Cons. d'Ét. 26 novembre 1884, *Revue générale d'administration*, 1885, t. I, p. 326.)

mitive, les transactions et les actions judiciaires, mais ces dernières en ont été retranchées, attendu que tout ce qui concerne cette catégorie d'affaires fait l'objet d'un titre spécial de la loi (art. 121 à 131).

Les délibérations des conseils municipaux relatives à des transactions restent soumises à l'homologation préfectorale. (D. du 25 mars 1852, tableau A, n° 50.)

Ces délibérations devaient être précédées d'une consultation de trois jurisconsultes; mais l'arrêté du 21 frimaire an XII, qui prescrivait cette consultation préalable, figure parmi les textes abrogés (art. 168, 4°; voir n° 2201). Elle n'est donc plus obligatoire. Le préfet statue en conseil de préfecture (art. 69, § 2).

La loi du 8 janvier 1905, aux termes de laquelle les communes peuvent plaider désormais sans autorisation, ne déroge nullement à ces prescriptions, bien que, sous une apparence de procès, se déguise parfois une véritable transaction. (Voir art. 121, n° 1366.)

Lorsqu'un conseil municipal est appelé à se prononcer sur le mérite d'une transaction relative à un partage entre des sections de communes ayant des intérêts opposés, il y a lieu de prescrire une enquête permettant aux habitants de formuler leurs réclamations et oppositions et de demander la réunion d'une commission syndicale conformément à l'article 129. (Av. Cons. d'Ét. 18 mars 1895, Collat, *Notes de jurisprudence.*) — Voir n° 1441.

Une commune, qui peut transiger avec l'approbation du préfet, ne peut compromettre. (Cons. d'Ét. 19 mai 1893.)

La loi du 17 avril 1906 (art. 69) permet toutefois aux communes de recourir à l'arbitrage, tel qu'il est réglé par le livre III du Code de procédure civile, pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures.

La délibération du conseil municipal décidant l'arbitrage doit être approuvée par le préfet.

5° Changement d'affectation d'immeubles communaux.

501. — D'après la loi du 24 juillet 1867, le conseil municipal pouvait affecter à un service public communal un immeuble qui n'était encore affecté à aucun service public. Ce droit lui est maintenu, puisque la loi ne soumet à l'approbation que les changements d'affectation de propriétés communales déjà affectées à des services publics.

501 bis. — Les changements d'affectation d'un immeuble municipal déjà affecté à un service public ne peuvent avoir lieu que sur le vu d'une délibération du conseil municipal approuvée par l'autorité supérieure, mais celle-ci n'a pas qualité pour la décréter d'office. Ainsi jugé par le Conseil d'État, qui a annulé un arrêté préfectoral ordonnant, sans l'assentiment du conseil municipal, la désaffectation d'une salle de mairie pour la réunir au logement de l'instituteur (29 avril 1904, Messé, *Revue générale d'administration,* 1904, t. II, p. 427).

502. — Les changements d'affectation des propriétés affectées à l'usage des presbytères étaient soumis autrefois à des règles spéciales. Les parties superflues desdits presbytères ne pouvaient en être distraites que par délibération approuvée : par arrêté préfectoral, s'il y avait accord entre le préfet et l'autorité diocésaine, et par décret en Conseil d'État, en cas de désaccord. (Ordonn. du 3 mars 1825.)

Aujourd'hui, et en vertu du paragraphe 4° de l'article 14 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, un décret en Conseil d'État est toujours nécessaire pour enlever aux associations cultuelles la jouissance d'une partie des presbytères qui leur a été concédée pour une durée de cinq ans. La distraction, ajoute la loi, ne peut avoir lieu que pour un service public.

Quant à la désaffectation totale, l'ancienne jurisprudence

l'admettait à la condition que le décret visât la loi du 18 germinal an X et non l'ordonnance de 1825 qui ne s'applique qu'au cas de distraction des parties superflues. (Av. Cons. d'Ét. 13 janvier 1885, Pécy; 7 août 1890, Toulouse, *Notes de jurisprudence;* Cons. d'Ét. 9 août 1889, Toulouse; 15 février 1889, Givet.)

Le ministre des cultes paraît considérer la désaffectation totale comme n'étant plus possible pendant les cinq années où les presbytères sont laissés à la disposition des associations cultuelles. (Séance de la Chambre des députés du 13 juin 1905.) La loi du 10 germinal an X est d'ailleurs abrogée.

503. — L'affectation des immeubles non affectés à un usage public est, avons-nous dit, remise à la décision du conseil municipal; mais il va de soi que le conseil ne peut affecter ces immeubles qu'à un service public ou assimilé à un service public. L'affectation à une entreprise particulière, n'ayant pas le caractère d'une entreprise d'utilité publique, serait un véritable don.

504. — Pour l'affectation des propriétés hospitalières, voir l'article 120 (nos 1352 et suiv.).

6° Vaine pâture[1].

505. — La loi du 18 juillet 1837 soumettait à l'approbation préfectorale les délibérations des conseils municipaux relatives *au parcours* et à la vaine pâture.

La vaine pâture est le droit qui appartient aux habitants d'une commune[2] d'envoyer, séparément ou dans le troupeau

---

1. Voir l'ouvrage de M. Dejamme, auditeur au Conseil d'État, sur la *Vaine pâture* (Berger-Levrault et Cie, éditeurs).

2. Et aux propriétaires non domiciliés. (L. des 28 septembre et 6 octobre 1791, section IV, art. 15; Cass. 16 mai 1867.)

commun, leurs bestiaux sur les terres non closes les uns des autres, lorsque ces terres sont en jachère ou après qu'elles ont été dépouillées de leurs fruits.

Le parcours est le droit réciproque qui appartient aux habitants de deux communes au moins de conduire, après l'enlèvement des récoltes, leurs bestiaux sur les terrains non clos de leurs circonscriptions respectives.

La loi des 28 septembre-6 octobre 1791 (titre I, sect. IV), qui n'avait maintenu ces deux droits que là où ils étaient fondés sur des titres ou sur une possession immémoriale, a été modifiée par les lois des 9 juillet 1889 et 22 juin 1890.

506. — L'article 1er de la première de ces lois abolit le droit de parcours, sous réserve, s'il a été acquis à titre onéreux, d'une indemnité à régler par le conseil de préfecture, sauf renvoi au tribunal civil, en cas de contestation sur le titre.

507. — Le droit de vaine pâture est également supprimé un an après la promulgation de la loi de 1890 (24 juin 1891), s'il appartient à la généralité des habitants et s'applique en même temps à la généralité du territoire d'une commune ou section de commune.

Toutefois, dans l'année de la promulgation, la commune, la section ou les intéressés peuvent demander le maintien du droit. Le conseil général statue définitivement sur cette demande[1], s'il est d'accord avec le conseil municipal. S'il y a divergence entre ces deux assemblées, la question est tranchée par décret en Conseil d'État. En attendant la décision définitive, la vaine pâture continue à être exercée. (L. 22 juin 1890, art. 2.)

Si la vaine pâture a été maintenue, le conseil municipal pourra seul ultérieurement, après enquête, en proposer la sup-

---

1. La délibération du conseil général ne peut donner lieu à un recours contentieux (Cons. d'Ét. 15 févr. 1895, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1895, III, p. 85.)

pression, sur laquelle il sera statué dans les formes indiquées plus haut.

508. — Le droit de vaine pâture, expressément aboli par la loi de 1791 sur les prairies *artificielles,* a été supprimé par la loi du 9 juillet 1889 sur les prairies *naturelles.* Toutefois, la loi du 22 juin 1890 permet d'en demander le rétablissement, dans l'année de la promulgation, suivant les formes déterminées plus haut.

509. — Les conseils municipaux peuvent, en se conformant aux lois de 1791 (qui n'est pas abrogée), de 1889 et de 1890, prendre des arrêtés pour réglementer la vaine pâture, notamment pour en suspendre l'exercice en cas d'épizooties, de dégel ou de pluies torrentielles, pour cantonner les troupeaux de différents propriétaires ou les animaux d'espèces différentes, pour interdire la présence d'animaux dangereux ou malades [1].

510. — La plupart des contestations auxquelles peut donner lieu l'exercice de la vaine pâture sont du ressort des tribunaux.

511. — Le préfet statue, sur les délibérations relatives aux vaines pâtures, en conseil de préfecture [2]. L'article 69 a été

---

1. La Cour de cassation déniait autrefois au conseil municipal le droit de *restreindre* la vaine pâture ou d'en *changer la nature* sous prétexte de réglementation. C'est ainsi que le conseil ne pouvait y soustraire les secondes herbes lorsque l'usage était contraire. M. le ministre de l'agriculture, dans sa circulaire du 5 août 1890, émet, au contraire, l'avis que dans les communes où la vaine pâture sur les prairies *naturelles* aura été rétablie, le conseil pourra profiter du droit de réglementation pour interdire les prairies jusqu'après la fauchaison des secondes herbes (ou regain) et même des troisièmes herbes. Il se fonde, pour établir ce droit, sur la disposition du 3e paragraphe de l'article 5 de la loi du 22 juin 1890 portant que la vaine pâture ne peut être exercée sur une terre ensemencée ou couverte d'une production quelconque faisant l'objet d'une récolte, tant que la récolte n'est pas enlevée.

2. Le droit qui appartient aux préfets d'approuver la délibération ne peut avoir pour effet de leur permettre de retirer ladite approbation et d'enjoindre aux conseils municipaux de se réunir pour délibérer sur un nouveau règlement. (Cons. d'Ét. 10 juillet 1885, Romilly-sur-Seine.)

complété dans ce sens, sur la proposition de M. Bernier (Chambre des députés, séance du 13 février 1883).

L'approbation préfectorale est seule nécessaire et suffisante pour que la délibération du conseil municipal soit exécutoire de plein droit. Un arrêté du maire est inutile pour donner force exécutoire à cette délibération. (Cass. 25 mars 1904, Tiercé.)

7° Voirie et taxes municipales.

512. — Le texte voté par la Chambre des députés ne comprenait parmi les objets réservés à l'approbation, en cette matière, que la dénomination des rues et places publiques et les modifications à des plans d'alignement adoptés; le Sénat y a ajouté (séance du 3 mars 1884) : le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement ou la modification des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement ou de location sur les dépendances de la grande voirie et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes.

Quelques mots sur chacune de ces attributions :

513. — *Classement.* — L'initiative du classement des voies urbaines de communication, autrement dit des rues et places publiques, appartient au conseil municipal. La délibération du conseil doit être précédée d'une enquête ouverte dans les formes tracées par l'ordonnance du 23 août 1835. Le préfet statue (D. du 25 mars 1852, tableau A, n° 55), sauf appel au ministre de l'intérieur et recours, pour excès de pouvoir, au Conseil d'État.

514. — *Déclassement, suppression, prolongement et redressement.* — Les formalités et les règles de compétence sont les mêmes.

515. — *Élargissement.* — L'élargissement des rues et places publiques peut être prononcé dans les mêmes formes que le classement; il peut aussi résulter de l'homologation du plan d'alignement, qui a pour conséquence légale d'incorporer au sol de la voie les terrains non bâtis compris dans les alignements et de frapper de la servitude de reculement les propriétés closes ou bâties. — Voir n° 518.

516. — *Dénomination des voies publiques.* — La dénomination des voies publiques avait jusqu'ici été considérée comme une attribution de police du maire. Les arrêtés municipaux étaient soumis à l'approbation du préfet, à qui l'on attribuait compétence comme conséquence du pouvoir qui lui était remis d'homologuer les plans d'alignement. Le conseil municipal pouvait émettre des vœux à cet égard, mais le maire n'était pas obligé de le consulter.

La loi nouvelle, en comprenant la dénomination des rues dans l'énumération de l'article 68, donne compétence au conseil municipal pour statuer, sous la réserve de l'approbation supérieure.

L'approbation continue à émaner du préfet, sauf le cas où la dénomination choisie constitue un hommage public. Dans ce cas, l'approbation doit être donnée par décret, conformément à l'ordonnance du 10 juillet 1816[1].

---

1. Voir une étude que nous avons publiée, sur les *Hommages publics décernés par les corps administratifs*, dans la *Revue générale d'administration*, 1883, t. III, p. 276 et 400. — A la séance du Sénat du 28 mars 1884, M. le marquis d'Andigné, parlant sur l'article 70, a proposé un amendement tendant à ce que les noms une fois attribués à des rues ou places publiques ne pussent plus être changés que par décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur. Dans le discours qu'il a prononcé à l'appui de cet amendement (qui d'ailleurs a été rejeté), de même que dans la réponse du rapporteur, M. Demôle, se trouve exprimée cette double pensée que, d'une part, les dénominations emportant hommage public peuvent être approuvées par simple arrêté préfectoral, d'autre part, que ces mêmes dénominations, une fois approuvées, peuvent être modifiées dans la même forme. Nous croyons qu'il y a là une double erreur. L'ordonnance du 10 juillet 1816, qui veut que tout hommage public voté par les corps municipaux ou autres soit approuvé par le chef de l'État, reste en vigueur et, par conséquent, toute délibération donnant à une voie publique le nom d'un personnage dont on veut honorer la mémoire devra être approuvée par

Un arrêt de la Cour de cassation (8 juillet 1890) oblige les propriétaires à supporter les plaques indicatives du nom des rues.

517. — *Promenades, squares, champs de foire, etc.* — Les promenades ne sont considérées comme appartenant au domaine de la voirie urbaine qu'en ce qui concerne les avenues et allées livrées à la circulation.

Les emplacements destinés à la tenue des foires et marchés n'appartiennent à la voirie que lorsqu'ils sont consacrés, en dehors des jours de marché, au même usage que les rues ou places.

Quant aux jardins publics et squares, ils font partie du domaine public municipal, mais leur destination ne permet pas de les considérer comme des dépendances de la voirie urbaine. (GUILLAUME, *Traité de la voirie urbaine,* p. 5.)

Ce sont, dès lors, des propriétés municipales affectées à un service public; le conseil municipal ne pourrait, aux termes du paragraphe 5° de l'article 68, en changer l'affectation sans autorisation. Le paragraphe 7°, pour éviter toute difficulté, a compris la création et la suppression des promenades, squares, jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, parmi les objets sur lesquels le conseil municipal ne peut prendre que des délibérations soumises à l'approbation.

518. — *Plans d'alignement et de nivellement.* — L'établissement d'un plan général d'alignement a été imposé à toutes *les villes* par la loi du 16 septembre 1807, et à toutes les autres communes par la loi du 18 juillet 1837, qui en a classé la dépense parmi les dépenses obligatoires des communes (art. 30,

---

décret; d'autre part, persistant dans l'opinion que nous avons émise dans la monographie citée plus haut, nous pensons qu'une dénomination approuvée par décret ne peut être changée que par une délibération approuvée dans la même forme. Nous reconnaissons toutefois que, dans ces dernières années surtout, cette doctrine n'a pas toujours été appliquée.

§ 18). Le plan d'alignement indique la pente, la direction et la largeur des rues, non seulement la largeur actuellement existante, mais encore celle que les rues sont appelées à recevoir. L'homologation du plan d'alignement a pour effet d'incorporer au sol de la voie les terrains non clos et non bâtis compris dans les limites de la voie, sauf indemnité pour la valeur seule du terrain nu. S'il existe des murs ou des bâtiments, l'incorporation n'a lieu que quand les murs ou la façade du bâtiment disparaissent par vétusté ou par la volonté des propriétaires. Les murs et bâtiments compris dans l'alignement sont frappés de ce que l'on appelle la servitude de reculement; il ne peut y être fait aucun travail réconfortatif.

519. — On voit combien une pareille mesure touche aux intérêts privés. C'est donc avec beaucoup de raison que la loi la range au nombre de celles qui échappent à la seule volonté du conseil municipal. Les plans d'alignement ne peuvent être établis ou modifiés qu'avec l'approbation du préfet. (D. 25 mars 1852, tableau A, n° 50.) Les plans sont préalablement soumis à l'enquête prescrite par l'ordonnance du 23 août 1835. Le conseil municipal délibère sur les observations présentées à l'enquête, et le préfet statue, après avoir pris l'avis du conseil départemental des bâtiments civils.

520. — Les voies de recours contre les décisions préfectorales portant homologation des plans d'alignement sont les mêmes que pour les décisions portant classement de rues. — Voir n° 513.

521. — Pour les alignements individuels, qu'il appartient au maire de délivrer, voir l'article 98 (n°s 1112 et suiv.).

522. — L'article 68 ajoute aux plans d'alignement les plans de nivellement. Les plans de nivellement figurent également, avec les plans d'alignement, dans l'énumération des dépenses obligatoires (art. 136, 14°).

L'article 3 du décret du 26 mars 1852, spécial à Paris, mais dont les dispositions peuvent, en vertu de l'article 9, être étendues à d'autres villes par décret délibéré en Conseil d'État, portait qu' « à l'avenir l'étude de tout plan d'alignement de rue devra nécessairement comprendre le nivellement et que tout constructeur sera obligé de demander le nivellement en même temps que l'alignement ».

Dans d'autres villes, où le décret de 1852 n'était pas applicable, on avait jugé utile d'indiquer les nivellements sur les plans d'alignement. Désormais, la rédaction d'un plan de nivellement sera obligatoire pour toutes les communes.

En résulte-t-il que, dans toutes les communes, les propriétaires qui voudront bâtir en bordure seront tenus de demander et d'obtenir le nivellement en même temps que l'alignement? La loi ne le dit pas. Elle se borne, dans l'article 68, à réserver l'approbation des plans de nivellement à l'autorité supérieure[1], et, dans l'article 136, à imposer aux communes l'obligation d'établir et de conserver les plans de nivellement (n° 1757); mais rien n'indique que son intention ait été de créer une nouvelle servitude à l'égard des riverains[2].

523. — Avant de quitter ce sujet, nous devons faire deux observations : la première, c'est que les rues ou places qui forment la traverse des routes nationales ou départementales ou le prolongement de chemins vicinaux, ne dépendent pas de la voirie urbaine; le maire a bien, à leur égard, certains droits

---

1. Les formalités et la compétence pour l'homologation des plans de nivellement sont les mêmes que pour les plans d'alignement.

2. La circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884 donne une interprétation contraire et dit que le propriétaire sera tenu de demander le nivellement. M. L. Delanney (*Traité de l'alignement*, p. 252 à 255) adopte la même solution. Suivant lui, l'obligation de demander le nivellement résulte, pour le propriétaire, de l'arrêt du Conseil du 22 mai 1725 confirmé par la loi des 19-22 juillet 1791. Mais, en admettant que l'arrêt de 1725 ait la portée que l'auteur lui attribue, ce texte se trouverait implicitement abrogé par l'article 3 du décret du 26 mars 1852, qui, se substituant à la législation antérieure, n'établit la servitude du nivellement que pour la ville de Paris et pour les villes soumises au même régime. — La solution définitive de cette question controversable appartiendra au surplus aux tribunaux.

de police dont nous parlerons sous l'article 98 (n° 1101), mais le soin de veiller à leur construction, à leur entretien et à leur conservation, est confié à d'autres autorités.

Ainsi, pour les rues qui forment la traverse de routes nationales, les travaux d'ouverture, de classement, direction, déclassement et élargissement, sont ordonnés par une loi ou un décret; les plans d'alignement sont également homologués par décret.

Pour les rues qui forment la traverse des routes départementales, le classement, le déclassement, l'élargissement, sont de la compétence du conseil général. (L. 10 août 1871, art. 46, 6° et 8°.) Seule l'homologation des plans d'alignement est prononcée par décret[1]. (Avis Cons. d'Ét. 15 juillet 1873.)

Pour les rues qui forment le prolongement des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, l'ouverture, le classement, le déclassement, le redressement ou l'élargissement, sont prononcés par le conseil général (L. du 8 juin 1864 et L. du 10 août 1871, art. 44 et 46, 7° et 8°), qui homologue également les plans d'alignement.

Pour les rues qui forment le prolongement des chemins vicinaux ordinaires, c'est la commission départementale qui statue. (L. 8 juin 1864; L. 10 août 1871, art. 86.)

La seconde observation est que chaque fois qu'il y a lieu de recourir à l'expropriation, à moins qu'il ne s'agisse d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal et de terrains non clos et non bâtis (cas auquel le conseil général ou la commission départementale statue), un décret est nécessaire pour déclarer l'utilité publique des travaux et autoriser l'expropriation.

524. — *Droits de voirie et autres taxes municipales.* — Nous placerons les observations que nous avons à présenter sur cet objet sous l'article 133 (voir n°s 1841 et suiv.), qui énumère

1. Le conseil municipal doit nécessairement être consulté sur les projets d'alignement et de nivellement (art. 70 de la loi, n° 559).

les différentes taxes que les communes sont autorisées à percevoir.

Disons seulement que le projet voté par la Chambre des députés avait omis de mentionner les tarifs parmi les objets réservés à l'approbation de l'autorité supérieure. Le Sénat a, et avec beaucoup de raison, réparé cette omission, car laisser aux conseils municipaux le droit d'établir souverainement ces taxes si variées aurait été leur donner, en quelque sorte, sinon le droit de décréter des impôts nouveaux, du moins la faculté de dénaturer le caractère de ces taxes, d'en changer l'assiette et d'en exagérer la quotité. Ce pouvoir souverain eût été d'autant plus dangereux qu'il n'existe pas pour ces taxes, comme pour les taxes d'octroi, de règlement d'administration publique déterminant la matière imposable et le maximum des taxes que les conseils municipaux auraient pu voter.

8° Dons et legs.

525. — Nous réservons nos observations pour les articles 111 à 113.

9° Budget communal.

526. — Voir articles 132, 145 à 150.

10° Crédits supplémentaires.

527. — Voir article 146.

11° Contributions extraordinaires et emprunts.

528. — Voir articles 141 à 143.

12° Octrois.

529. — Voir articles 137 à 139.

13° Foires et marchés.

530. — Il faut distinguer les foires et marchés à bestiaux des simples marchés d'approvisionnement.

531. — Aux termes de l'article 46, 24°, de la loi du 10 août 1871, les délibérations des conseils municipaux relatives à l'établissement, à la suppression ou aux changements des foires et marchés à bestiaux sont soumises aux conseils généraux, qui statuent définitivement. Bien que cet article de la loi départementale ne figurât pas dans les dispositions abrogées par la loi municipale, les rédacteurs du projet n'avaient pas compris les foires et marchés au nombre des objets réservés à l'approbation supérieure. On aurait donc pu se demander si les conseils municipaux avaient le droit de prendre à cet égard des délibérations exécutoires. Comme il y a des intérêts généraux en jeu, le Sénat a inséré cette attribution dans la nomenclature de l'article 68, maintenant ainsi les droits du conseil général.

Les demandes relatives à l'établissement, à la suppression ou aux changements de foires et marchés à bestiaux doivent être soumises à une enquête qui s'étend à tout le canton et dans un rayon de deux myriamètres de la commune qui a formé la demande. Les conseils d'arrondissement doivent être consultés. (D. 13 août 1864; L. 10 mai 1838, art. 41; Avis Cons. d'Ét. 5 décembre 1872; Circ. Min. Com. 1er février 1873.)

Le conseil général est compétent pour fixer la date des foires ou bien décider le transfert de la foire d'une commune dans une autre ; mais son intervention n'est pas exigée lorsqu'il s'agit de déterminer l'emplacement de la foire. Dès lors, le préfet n'excède pas ses pouvoirs en approuvant une délibération d'un conseil municipal décidant que la foire sera dorénavant tenue sur un nouvel emplacement donné à la commune. (Cons. d'Ét. 14 juin 1901, Pradoux.)

L'arrêté municipal changeant l'emplacement d'une foire établie dans la commune peut être suspendu ou annulé par le préfet, conformément à l'article 95. (Cons. d'Ét. 17 janvier 1890, Vérosvres.)

532. — Quant aux marchés d'approvisionnement, ils étaient autorisés, sur la demande des conseils municipaux, par les préfets, conformément au décret du 25 mars 1852. L'article 11 de la loi du 24 juillet 1867 avait supprimé pour eux l'avis du conseil général et du conseil d'arrondissement. La loi de 1884, qui ne réserve à l'approbation que les délibérations relatives aux foires et marchés à bestiaux, remet expressément aux conseils municipaux le soin de réglementer les marchés d'approvisionnement, tant d'intérêt local que d'intérêt général. (Avis Cons. d'Ét. 5 mai 1887, *Revue gén. d'admin.*, 1887, t. II, p. 162.)

Les particuliers ne peuvent établir de marchés qu'avec l'autorisation de l'administration. (Cons. d'Ét. 19 avril 1859.)

Il appartient au conseil municipal, et non au maire, de déterminer l'emplacement d'un marché. (Cons. d'Ét. 28 juin 1894, *Revue générale d'administration*, 1894, t. II, p. 415.)

Mais il appartient au maire seul de fixer les emplacements des marchands sur le marché. (Cons. d'Ét. 26 fév. 1896, Arnaudas.)

Délai passé lequel les délibérations réglementaires sont exécutoires.

533. — Le dernier paragraphe de l'article 68 détermine le délai passé lequel les délibérations réglementaires des conseils municipaux, c'est-à-dire celles qui ne sont pas soumises à l'approbation, auront force exécutoire.

Cette disposition n'est pas à la place que l'ordre logique lui eût assignée dans la loi; elle est étrangère, en effet, à l'objet principal de l'article 68, qui s'occupe des délibérations réservées à l'approbation; mais elle a été introduite au cours de la première délibération par la commission du Sénat, sur une observation faite par M. Batbie, et pour l'insérer dans la rédaction, la commission l'a présentée comme paragraphe additionnel à un article qui avait été réservé.

534. — Nous avons vu plus haut (art. 61 à 66) que les

délibérations prises par les conseils municipaux, à l'exception de celles qu'une disposition expresse de loi ou de règlement ayant force de loi soumet à l'approbation supérieure, sont exécutoires si la nullité ou l'annulation n'en a pas été prononcée par le préfet, en conseil de préfecture, soit d'office, soit sur la demande des intéressés; nous avons vu également que la nullité ne peut être prononcée que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

M. Naquet, dans la séance du Sénat du 8 février 1884, avait demandé, par voie d'amendement à l'article 69, de maintenir au préfet le droit d'annuler, sur la simple réclamation des intéressés, des délibérations qui, sans être illégales, pourraient être funestes ou arbitraires. Il voulait surtout par ce veto protéger les minorités contre l'oppression de majorités intolérantes; mais sa proposition a été rejetée.

Les seules délibérations réglementaires à l'exécution desquelles on puisse s'opposer, sont donc celles qui sont nulles ou annulables aux termes des articles 63 et 64. Les nullités de plein droit peuvent, nous l'avons dit, être opposées en tout temps (art. 65, n° 458); les causes de simple annulation doivent être relevées dans le délai de quinze jours ou d'un mois (art. 66, n°s 469 et 470).

Du moment où l'on donne au préfet le droit de s'opposer à l'exécution de ces délibérations en en prononçant l'annulation, il était nécessaire de lui laisser un certain temps pour examiner les délibérations et en relever les causes de nullité ou d'annulation et de suspendre pendant ce temps la mise à exécution.

C'est ce que le Sénat a fait en ajoutant à l'article 68 une disposition portant que les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale, ne deviendront exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture, conformément à l'article 62, n° 435 (séance du Sénat du 9 février 1884)[1].

---

1. La Chambre des députés avait d'abord refusé de s'associer à cette addition et

Dans l'intervalle des deux délibérations, la commission du Sénat avait proposé de réduire ce délai à quinze jours, mais le délai d'un mois a été maintenu sur la demande de M. Batbie et du gouvernement, qui ont fait observer que le nombre des délibérations réglementaires serait très considérable et qu'il serait matériellement impossible aux préfets, dans les départements qui comptent un grand nombre de communes, d'exercer un contrôle utile sur cette masse de délibérations, s'ils n'avaient qu'un délai de quinze jours (séance du 3 mars 1884).

535. — Le préfet est d'ailleurs autorisé à devancer le délai d'un mois en déclarant qu'il ne s'oppose pas à l'exécution de la délibération; mais l'arrêté que l'article 68 lui permet de prendre à cet égard ne peut être rendu qu'après l'expiration du délai de quinze jours, à partir de l'affichage (art. 66, dernier paragraphe, voir n°s 435 et 472).

536. — Nous avons expliqué plus haut (n° 460) que ni l'expiration du délai d'un mois ni la décision par laquelle le préfet déclare qu'il ne s'oppose pas à l'exécution d'une délibération, ne nuisent aux droits des intéressés d'opposer, dans les conditions prévues par les articles 65 et 66, la nullité ou l'*annulabilité* de la délibération qu'on voudrait exécuter contre eux.

Mais un tribunal excéderait ses pouvoirs en ordonnant l'exécution d'une délibération avant l'expiration du délai fixé par l'article 68, et sa décision devrait être cassée, alors même que, postérieurement, le préfet aurait approuvé la délibération. (Cass. 15 mai 1882, Rolland.)

537. — Pour le délai dans lequel les délibérations, autres que les délibérations réglementaires, sont exécutoires, voir l'article 69 (n° 539).

---

avait rejeté le dernier paragraphe de l'article 68, dans ses séances des 21 et 22 mars 1884 : mais le Sénat l'ayant maintenue (séances des 28 et 30 mars), la Chambre a adhéré (séance du 31 mars).

ART. 69.

Exécution des délibérations soumises à l'approbation. — Voies de recours contre les décisions accordant ou refusant l'approbation.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, sauf le cas où l'approbation par le ministre compétent, par le conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi est prescrite par les lois et règlements.

Le préfet statue en conseil de préfecture dans les cas prévus aux nos 1, 2, 4, 6 de l'article précédent.

Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 20.

Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont adressées au sous-préfet.

Elles sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent ou par ordonnance royale est prescrite par les lois ou par les règlements d'administration publique.

Exécution des délibérations soumises à l'approbation.

538. — La loi de 1884 a restreint dans une large mesure le nombre des délibérations qui ne peuvent être exécutées qu'après approbation, puisque aujourd'hui ces délibérations forment l'exception et que toutes celles qui ne sont pas expressément réservées à l'approbation sont réglementaires et exécutoires par elles-mêmes. Mais la loi innove peu en ce qui concerne le mode d'approbation et la compétence respective des diverses autorités auxquelles doivent être soumises les délibérations réservées. A part quelques règles tracées dans différents articles, pour des objets spéciaux, la loi municipale ne s'occupe pas de cette répartition d'attributions; elle se réfère à la législation ancienne, et

notamment au décret de décentralisation du 25 mars 1852, qui a remis, dans la plupart des cas, la décision au préfet. Aussi l'article 69 se borne-t-il à dire, en termes généraux, que les délibérations sur les objets réservés sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre, par le conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi, est prescrite par les lois et règlements.

Nous avons indiqué, en passant en revue les différents paragraphes de l'article 68, quelle est l'autorité compétente dans chaque cas; nous avons également indiqué dans quel cas le préfet, lorsqu'il est compétent, doit statuer en conseil de préfecture. — Nous n'avons donc pas d'observations particulières à présenter sur les deux premiers paragraphes de l'article 69.

539. — Le troisième paragraphe contient, au contraire, une innovation. Il assigne au préfet un délai dans lequel ce fonctionnaire, lorsque la décision lui appartient, doit faire connaître aux intéressés s'il approuve ou s'il n'approuve pas la délibération. Ce délai est d'un mois à partir du récépissé du dépôt de la délibération à la préfecture ou à la sous-préfecture. D'un autre côté, il ne peut pas approuver avant l'expiration du délai de 15 jours accordé aux tiers par l'article 66 pour demander l'annulation (n° 470).

540. — L'approbation du préfet peut n'être que tacite ou implicite. (Cons. d'Ét. 5 décembre 1879, Tonnay-Charente.)

541. — Le préfet, qui a le droit de donner ou de refuser son approbation à une délibération, n'aurait pas, d'après un arrêt du Conseil d'État du 18 avril 1861 (Kœur-la-Grande), le pouvoir de modifier cette délibération. Il aurait seulement la faculté de réserver son approbation, en indiquant les conditions auxquelles il la subordonne. (Dans le même sens, 7 janv. 1869, Bourg-le-Roi.)

542. — Mais l'approbation donnée à une délibération n'est

qu'une simple autorisation dont le conseil municipal peut user ou ne pas user, et qui n'empêche pas cette assemblée de revenir sur sa décision (Cons. d'Ét. 12 novembre 1880, Sainte-Lizaigne); le préfet excéderait dès lors ses pouvoirs en ordonnant l'exécution de travaux auxquels le conseil a renoncé (Cons. d'Ét. 3 décembre 1864, Ornon).

Il y a toutefois exception à cette règle pour les délibérations portant vote de dépenses obligatoires. Le conseil municipal qui a voté une dépense de cette nature ne peut plus revenir sur sa délibération après qu'elle a été approuvée par l'autorité supérieure. (Avis de la section de l'intérieur 30 juillet 1884, gardes champêtres, voir n° 1649; Cons. d'Ét. 13 mars 1885, commune de Giry.)

543. — A plus forte raison une délibération qui a été rapportée par le conseil municipal ne peut plus être approuvée. (Cons. d'Ét. 26 mars 1870.)

544. — L'autorité administrative qui a donné l'approbation peut, de son côté, revenir sur sa décision tant que la délibération n'a pas reçu d'exécution. (Cons. d'Ét. 12 janvier 1883, Guicheux; 13 juin 1873, Liévin; 24 juillet 1874, Roby-Pavillon. Ces deux dernières décisions ont été rendues dans des espèces où le pouvoir d'approbation appartenait à la commission départementale.)

Mais, lorsque l'arrêté d'approbation a été exécuté et notamment lorsqu'il a été suivi d'un contrat, l'autorité administrative excéderait ses pouvoirs en rapportant sa décision. (Cons. d'Ét. 4 avril 1861, Gourraud; 6 juillet 1863, Delrial; 28 juillet 1864, Bandy de Nalèche; 2 mars 1877, Lille.) — Voir n°s 462 et 549.

545. — Une délibération soumise à l'approbation ne peut être exécutée valablement tant que cette approbation n'a pas été donnée.

Ainsi, un échange voté par un conseil municipal est nul, alors

même qu'il a été réalisé. La commune, incapable de contracter sans autorisation, ne peut valider le contrat par une exécution volontaire. (Cass. 14 février 1882, Limanton.)

De même la taxe imposée en vertu d'une délibération soumise à approbation n'est due qu'à compter du jour où l'approbation est intervenue, alors même que le conseil municipal aurait déclaré que la taxe serait perçue à une date antérieure. (Cass. 5 février 1902, chemin de fer sur route d'Alger, *Revue communale,* 1902, p. 228.)

546. — Le défaut d'approbation ne peut être opposé par les tiers qui traitent avec la commune. (Cass. 30 mars 1898, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1898, III, p. 142.)

Seule la commune peut relever cette cause de nullité qui se trouve d'ailleurs couverte au bout de 10 ans. (C. de Grenoble 11 mai 1897; Cass. 8 janvier 1895.)

Voies de recours contre les décisions accordant ou refusant l'approbation.

547. — Quelles sont, en cas d'approbation ou de non-approbation, les voies de recours? — Il faut distinguer : 1° le cas où la décision appartient au préfet; 2° le cas où elle appartient au ministre ou au Président de la République; 3° le cas où elle appartient au conseil général; 4° le cas où elle appartient à la commission départementale.

548. — I. Lorsque la décision appartient au préfet, le conseil municipal et les intéressés peuvent se pourvoir devant le ministre de l'intérieur. L'article 69 le déclare expressément pour le conseil municipal, en cas de refus d'approbation ou de silence gardé par le préfet pendant un mois. La même règle doit être étendue aux autres intéressés et au cas où le préfet a approuvé. L'article 6 du décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative, en vertu duquel le préfet statue dans la plupart

des cas, porte, en effet, que les préfets rendent compte de leurs décisions au ministre compétent et que ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées pourront être annulés ou réformés par les ministres.

L'appel au ministre est donc ouvert, non seulement aux intéressés qui se fondent sur un droit lésé, mais même à ceux qui n'invoquent que des raisons d'inopportunité. (Cons. d'Ét. 9 août 1855, Neuvilley.)

Les décisions préfectorales portant refus d'approbation ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'État. (Cons. d'Ét. 20 juillet 1883, Du Lac.)

549. — Les décisions par lesquelles les ministres maintiennent ou réforment les arrêtés préfectoraux sont-elles susceptibles, elles aussi, d'être attaquées ?

Si la décision ministérielle refuse l'approbation sollicitée par le conseil municipal, soit qu'elle approuve un premier refus du préfet, soit qu'elle réforme une décision préfectorale portant approbation, il n'y a pas place pour un recours contentieux. En refusant, en vertu des pouvoirs de tutelle, une approbation, le ministre accomplit un acte administratif au premier chef et le Conseil d'État n'a pas à en connaître. (Cons. d'Ét. 5 juillet 1895, Planès, *Revue générale d'administration,* 1895, t. II, p. 300.)

Quant aux décisions préfectorales ou ministérielles qui approuvent des délibérations municipales, elles peuvent, en principe, être attaquées pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, mais sous les réserves que nous avons déjà indiquées sous l'article 65 (nos 462, 784 et 1353), c'est-à-dire que quand la délibération a été suivie d'un contrat de droit commun, c'est à l'autorité judiciaire seule qu'appartient le droit de se prononcer sur la validité du contrat et des actes qui l'ont précédé. Le recours direct au Conseil d'État n'est donc pas admis et le Conseil d'État refuse de se prononcer, à moins qu'il ne soit saisi, par un renvoi de l'autorité judiciaire, d'une question

LIBRARY OF THE UNIVERSITY

préjudicielle[1]. (Cons. d'Ét. 1er février 1866, Catusse; 26 mai 1866, Moly; 9 janvier 1867, Verdier; 1er août 1867, Delaplane; 9 avril 1868, Rivolet; 29 juin 1869, Prieur; 21 juillet 1870, Pourteau; 7 mars 1873, Ducros; 13 novembre 1874, Sainte-Marie-du-Mont.)

Il ne faut pas non plus oublier que le recours pour excès de pouvoir est un recours exceptionnel et qu'il n'est admis que si aucune autre voie de recours n'est ouverte.

Voir sous l'article 65 à qui appartient le droit de recours et ce qu'il faut entendre par *intéressé* (n° 457)[2].

550. — II. Si l'approbation appartient au ministre ou au Président de la République, les intéressés peuvent, avant que la décision ait été rendue, soumettre leurs griefs et leurs réclamations au ministre.

Après la décision rendue, les règles ci-dessus rappelées sont applicables. Il n'y a pas de recours contentieux contre les décisions refusant l'approbation. (Cons. d'Ét. 17 janvier 1838, Vellerot-lès-Belvoir.) Les recours pour excès de pouvoir contre les décisions approbatives sont possibles sous les réserves que nous avons indiquées au numéro précédent.

551. — III. Si l'approbation appartient au conseil général, les délibérations de cette assemblée peuvent être déférées par le préfet au gouvernement et annulées par décret en Conseil d'État conformément à l'article 47 de la loi du 10 août 1871, lorsqu'elles contiennent un excès de pouvoir ou une violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

En matière de classement de chemins vicinaux, le Conseil d'État admet le recours pour excès de pouvoir ou violation des formes de la loi (5 décembre 1873, Puichaud).

Il le repousse en matière d'octroi, attendu que c'est à l'auto-

---

1. Cette jurisprudence paraît aujourd'hui abandonnée; voir la note sous le n° 462.
2. La décision approbative ne peut être attaquée devant le Conseil d'État que par les personnes ayant un intérêt direct et personnel. (Cons. d'Ét. 22 juin 1900.)

rité judiciaire à apprécier la valeur et la légalité des actes en vertu desquels les taxes sont réclamées (24 décembre 1875, Toulon ; 24 mars 1876, Valenciennes).

552. — IV. Si l'approbation appartient à la commission départementale, les intéressés peuvent se pourvoir devant le conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, dans le délai d'un mois ; ils peuvent aussi se pourvoir devant le Conseil d'État statuant au contentieux pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, dans les deux mois de la communication de la décision attaquée. (L. 10 août 1871, art. 88.)

553. — Rappelons que les intéressés ont toujours le droit d'opposer les nullités de plein droit qui entachent une délibération (art. 65), et qu'ils peuvent s'en prévaloir devant l'autorité judiciaire et aussi devant le juge administratif (Cons. d'Ét. 30 juin 1899), même après l'approbation de la délibération suivie d'un contrat de droit commun. En effet, une délibération même approuvée ne peut modifier la loi ni un règlement d'administration publique.

Art. 70.

Objets sur lesquels les conseils municipaux donnent leur avis.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 21.
Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :	*Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :*
1° Les circonscriptions relatives aux cultes ;	*1° Les circonscriptions relatives aux cultes ;*
2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ;	*2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ;*
3° Les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ;	*3° Les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ;*

4° La création des bureaux de bienfaisance;

5° Les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits;

6° Enfin, tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet.

Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre.

4° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance;

5° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État;

6° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance;

7° Les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux;

8° Enfin, tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés, par les lois et règlements, à donner leur avis, ou seront consultés par le préfet.

LOI DU 24 JUILLET 1867, ART. 14.

La création des bureaux de bienfaisance est autorisée par les préfets, sur l'avis des conseils municipaux.

554. — Nous avons vu sous l'article 61 que les conseils municipaux prennent des délibérations de diverses natures :

1° Ils prennent des délibérations exécutoires;

2° Ils prennent de simples délibérations soumises à l'approbation;

3° Ils donnent des avis;

4° Ils réclament contre le contingent assigné à la commune dans la répartition des contributions;

5° Ils émettent des vœux.

555. — L'article 70 indique les objets sur lesquels les as-

semblées municipales doivent nécessairement émettre des avis, en sorte que la décision qui interviendrait sans que cet avis eût été provoqué serait entachée d'irrégularité et pourrait être annulée.

L'énumération de l'article 70 n'est pas, d'ailleurs, limitative, car le dernier paragraphe ajoute que le conseil donne son avis « sur tous les objets sur lesquels il doit être consulté par les lois et règlements ».

Alors même que l'avis du conseil municipal n'est pas prescrit par la loi, le préfet peut toujours le demander. Les mots *ou sont consultés par le préfet,* qui figuraient dans l'article correspondant de la loi du 18 juillet 1837 et qui n'avaient pas été reproduits dans le texte voté en première délibération par la Chambre des députés, ont été rétablis dans l'article 70, entre les deux lectures, sur la demande du gouvernement.

Quelques mots sur chacun des objets énumérés dans cet article.

Circonscriptions relatives au culte.

556. — Les circonscriptions paroissiales étaient autrefois fixées par le gouvernement. (L. 18 germinal an X, art. 11 et 62.) La décision appartenait au chef de l'État statuant, le Conseil d'État entendu, après enquête et avis de l'évêque et du préfet. L'avis du conseil municipal était obligatoire.

Aujourd'hui et depuis la loi du 9 décembre 1905 qui a abrogé la loi de l'an X, le gouvernement n'a plus à fixer les limites des paroisses. L'article 4 de la loi, qui règle la dévolution des biens possédés autrefois par les fabriques, dit seulement que ces biens seront attribués à l'association qui se formera dans l'ancienne circonscription de la paroisse; mais le décret réglementaire du 16 mars 1906 (art. 3) prévoit le cas où une même association serait constituée pour l'exercice du culte dans plusieurs paroisses limitrophes et concède à cette association unique les biens des anciennes fabriques. — Voir nos 1730 à 1743.

L'avis du conseil municipal n'aurait donc plus d'objet.

557. — La loi ne parle pas ici des *circonscriptions administratives,* mais nous avons vu plus haut (art. 2 et 3, nos 3 et 9) que, dans ce cas, l'avis des conseils municipaux intéressés est obligatoire.

Circonscriptions relatives à la distribution des secours publics.

558. — Nous ne voyons pas trop à quels cas s'applique ce paragraphe emprunté à la loi du 18 juillet 1837, à moins qu'il ne s'agisse de comités de secours ou d'ateliers de charité organisés pour venir en aide à des besoins temporaires et exceptionnels, ou des circonscriptions que, dans les villes, les bureaux de bienfaisance peuvent créer pour faciliter la répartition des secours. Quant à la création même des bureaux de bienfaisance, elle fait l'objet d'un paragraphe spécial. — Voir n° 562.

Projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages.

559. — Nous avons vu, article 68 (n° 523), que les projets d'alignement des rues qui forment la traverse de routes nationales ou départementales, sont approuvés par décret ; mais la loi veut que le conseil municipal soit consulté.

560. — La loi ne parle que des alignements de grande voirie, car pour les rues qui dépendent exclusivement de la voirie urbaine, les conseils municipaux ont un pouvoir de délibération (et non de simple avis) ; leurs délibérations doivent seulement être approuvées par le préfet (art. 68 ; voir n° 519 ; Cons. d'Ét. 7 janv. 1869, Bourg-le-Roi).

Quant aux alignements des rues qui forment le prolongement des chemins vicinaux ordinaires ou de grande communication, s'ils peuvent être arrêtés par la commission départementale, ou par le conseil général contrairement à l'avis du conseil

municipal, ils ne peuvent l'être qu'après avis de ce conseil (L. 10 août 1871, art. 86; Cons. d'Ét. 7 août 1874, Pégoix; 5 janvier 1877, Pleurtuit.) Les projets d'alignement de voirie vicinale dans l'intérieur des villes, bourgs et villages, auraient donc pu figurer dans l'article 70, au même titre que ceux de grande voirie.

561. — La rédaction primitive de ce paragraphe portait : « les projets d'alignement de grande voirie » ; le Sénat y a ajouté, dans sa dernière délibération (28 mars 1884), les projets de nivellement, comme il l'avait déjà fait pour les articles 68 et 136. — Voir n°s 522 et 1757.

Création des bureaux de bienfaisance.

562. — Jusqu'en 1867, les bureaux de bienfaisance, qui forment une personne morale, jouissant de l'existence civile, ne pouvaient être créés que par décret. La loi du 24 juillet 1867 (art. 14) décida qu'à l'avenir les bureaux de bienfaisance seraient autorisés par les préfets, sur l'avis des conseils municipaux[1]. C'était une exception aux règles de notre droit administratif. La loi municipale revient aux principes et, en abrogeant la loi de 1867 (art. 168; voir n° 2211), elle remet en vigueur le décret du 25 mars 1852, qui reconnaît compétence au chef de l'État.

563. — Un avis du Conseil d'État, du 2 juin 1885 (*Revue générale d'administration*, 1885, t. III. p. 337), déclare que la loi de 1884 n'a pas innové en ce qui concerne les aliénations, échanges, partages de biens immobiliers appartenant aux bureaux de bienfaisance et que le préfet conserve en cette matière la compétence qu'il tenait du décret du 25 mars 1852, de même

1. Le conseil municipal doit toujours être consulté; mais le bureau de bienfaisance peut être créé contrairement à son avis. (Cons. d'Ét. 25 février 1885, Baron, *Notes de jurisprudence.*)

que les sous-préfets statuent sur les acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers.

563 bis. — La loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite, institue (art. 10) dans toutes les communes un bureau d'assistance et confère à ce bureau tous les droits qui appartiennent au bureau de bienfaisance.

Le gouvernement reste néanmoins libre d'établir un bureau de bienfaisance lorsque les revenus annuels des pauvres le comportent. (Avis du Cons. d'Ét. des 9 et 30 mai 1895, Pontgouin, *Revue des Établissements de bienfaisance,* 1895, p. 347.) D'après un avis de la section de l'intérieur du 5 août 1895 (legs Chapelain), le minimum de revenus devrait être fixé à 300 fr.; ce minimum est toutefois réduit à 50 fr. quand la création est la condition d'une libéralité.

Hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance.

564. — L'ordonnance du 21 octobre 1821 est la première qui ait expressément appelé les conseillers municipaux à donner leur avis sur certains actes de gestion des établissements communaux de bienfaisance; mais elle restreignait cette intervention aux établissements qui recevaient des subventions sur les revenus communaux. La loi du 18 juillet 1837 a fait disparaître cette distinction et décidé que le conseil municipal serait appelé à donner son avis sur l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance, sur les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par ces mêmes établissements, ainsi que sur leurs budgets et comptes.

Voici en quels termes un ouvrage qui fait autorité en la matière définit le caractère de l'intervention des conseils municipaux dans la gestion hospitalière :

« Le conseil municipal, dans toutes les affaires des établisse-

ments de bienfaisance auxquelles il prend part, n'est appelé qu'à donner un avis. Il n'exerce aucune autorité active sur leur administration. Il conseille, mais il ne commande pas. Les avis qu'il émet sur les affaires qui lui sont soumises sont des avertissements qui éclairent l'autorité supérieure et l'administration charitable elle-même, sans lier, d'ailleurs, ni l'une ni l'autre. L'influence la plus réelle du conseil municipal consiste dans le droit qu'il a de refuser la subvention qui lui serait demandée pour l'établissement; quand l'allocation est votée, le conseil peut sans doute indiquer ses vues sur le meilleur emploi à lui donner, mais il ne pourrait pas pour cela élever la prétention de dicter le détail des dépenses; l'autorité supérieure, qui arrête le budget, conserve toujours le droit de régler les crédits selon qu'elle le juge utile. De même, en matière de comptes, les instructions ministérielles ont pris soin de rappeler plusieurs fois que le conseil municipal ne les juge pas; qu'il doit se borner, après les avoir examinés et vérifiés, à consigner dans sa délibération les résultats de cet examen; mais qu'il devrait se garder d'y prescrire ou d'y opérer aucun changement[1]. »

La loi de 1884 reproduit purement et simplement, à cet égard, les dispositions de la loi de 1837[2].

565. — Les établissements charitables auxquels s'applique l'article 70 sont: 1° les hospices et hôpitaux; 2° les bureaux de bienfaisance; 3° les bureaux d'assistance créés par la loi du

1. Durieu et Roche, *Répertoire des établissements de bienfaisance*, p. 560.

2. D'après l'article 10 de la loi du 7 août 1851, l'aliénation des biens immobiliers des hospices ne peut avoir lieu que sur l'avis *conforme* du conseil municipal. La question s'est présentée de savoir si, lorsque le conseil municipal est favorable à l'aliénation, mais défavorable aux modalités de l'aliénation, il peut être donné suite à la vente. Le Conseil d'État s'est prononcé pour l'affirmative. (Avis de la section de l'intérieur 9 janvier 1894, *Revue des établissements de bienfaisance*, 1894, p. 71.) — Dans une autre espèce, le Conseil d'État a, par un refus d'autorisation de plaider, décidé implicitement que le conseil municipal, une fois qu'il avait approuvé la vente, n'a pas à être consulté de nouveau sur le mode et les conditions de l'aliénation, qui doivent être réglées conformément aux lois en vigueur par la commission administrative, sous le contrôle de l'autorité supérieure (23 mars 1904, Rouen, *Revue des Établissements de bienfaisance*, 1904, p. 247).

15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite et qui font fonctions de bureau de bienfaisance dans les communes où il n'en existe pas; 4° la collectivité des pauvres de la commune représentée en certains cas par le maire (O. 2 avril 1817, art. 3); 5° les monts-de-piété, auxquels il faut ajouter : 6° les autres établissements ou institutions charitables qui seraient fondés sous le patronage et avec le concours de la commune et qui peuvent, suivant l'expression de l'article 119, être considérés comme des établissements charitables *communaux*. Mais cet article ne s'applique pas aux œuvres privées, même reconnues d'utilité publique, si leurs statuts particuliers ne les soumettent pas à cette obligation. Toutefois, il était d'usage de consulter le conseil municipal sur les demandes formées par ces institutions en vue d'être reconnues d'utilité publique[1]; aujourd'hui cette consultation est prescrite par l'article 12 du décret du 16 août 1901.

566. — En ce qui concerne l'acceptation des dons et legs, la loi du 4 février 1901 est venue confirmer le principe émis dans l'article 70. Cette loi donne aux établissements publics le droit d'accepter ou de refuser les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectation immobilière lorsqu'il n'y a pas de réclamation des familles. La délibération étant exécutoire par elle-même, on aurait pu penser que l'avis du conseil municipal n'était plus nécessaire, mais le Sénat a demandé l'insertion d'une disposition spéciale qui est devenue le 5e paragraphe de l'article 4 et qui porte : « Toutefois, les conseils municipaux continueront à donner leur avis sur les dons et legs faits aux hospices et bureaux de bienfaisance qui auront le caractère communal et, en cas de désaccord entre la commune et l'hospice ou le bureau de bienfaisance sur l'acceptation ou le refus des libéralités, le préfet statuera définitivement par arrêté motivé[2]. »

---

1. Voir *Étude sur les établissements d'utilité publique*, par M. Élie de Biran (*Revue générale d'administration*, 1882, t. Ier, p. 296).

2. D'un avis du Conseil d'État du 29 novembre 1904, inséré dans la *Revue géné-*

Les mots « le préfet statuera définitivement » ne doivent pas être entendus en ce sens que le préfet aura un pouvoir absolu. Son arrêté pourra être attaqué soit devant le ministre de l'intérieur par application du principe général posé dans l'article 6 du décret du 25 mars 1852, soit devant le Conseil d'État si les formalités légales n'ont pas été observées. (Rapport de M. Bienvenu Martin, député, 24 décembre 1900, numéro des impressions de la Chambre 2070.)

Si le conseil municipal, dûment requis et convoqué, néglige ou refuse de se prononcer, son silence sera considéré comme un acquiescement par application du dernier paragraphe de l'article 70, voir n° 971. (Circ. intér. 10 juin 1901; Circ. enregist. et domaines, 30 juillet 1904.)

566 bis. — En ce qui touche les procès, la loi du 8 janvier 1905, article 3, établit un système analogue à celui qu'avait adopté la loi du 4 février 1901 pour les dons et legs. Elle ne maintient la nécessité d'une autorisation, pour agir en justice, qu'en cas de désaccord entre le conseil municipal et l'établissement hospitalier. — Voir n° 1425.

Les actions possessoires sont dispensées de l'autorisation, l'article 70 ne leur est pas applicable. — Voir n° 1427.

567. — Deux autres articles de la loi municipale s'occupent des établissements communaux de bienfaisance : l'article 119,

---

rale d'administration (1905, t. I, p. 207), il résulte que les dons et legs exempts de toute charge, conditions ou affectations immobilières peuvent, alors même qu'il y a réclamation des familles, être acceptés ou *refusés* par l'établissement d'*accord* avec le conseil municipal; mais que, dans tous les autres cas, c'est-à-dire s'il y a désaccord avec le conseil municipal, si le legs est fait avec charges ou s'il y a réclamation de la famille, l'autorisation du préfet ou du gouvernement est nécessaire et que le droit de l'autorité supérieure est aussi bien de refuser l'autorisation d'accepter que d'accorder *d'office* cette autorisation, malgré le refus de la commission administrative.

D'après la circulaire du ministre de l'intérieur du 10 juin 1901, l'avis du conseil municipal n'est pas exigé pour l'acceptation des dons et legs faits aux établissements publics communaux autres que les hospices, bureaux de bienfaisance et bureaux d'assistance. La caisse des écoles notamment n'y est pas astreinte. La circulaire invoque l'avis du Conseil d'État du 17 mai 1900.

relatif aux emprunts, et l'article 120, relatif aux changements d'affectation des locaux ou propriétés hospitalières. Nous placerons nos observations sous ces articles. — Voir n°s 1349 et suiv., 1352 et suivants.

Fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État.

568. — La loi du 5 avril 1884 assimilait les fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, aux établissements communaux de bienfaisance en ce qui concerne l'avis à demander au conseil municipal pour les budgets et comptes, les emprunts, acquisitions, échanges, aliénations, actions et transactions, acceptation des dons et legs.

569. — Aujourd'hui les fabriques sont supprimées (Loi du 9 décembre 1905, art. 2). Les associations cultuelles qui héritent de leurs biens, administrent et fonctionnent librement sous les seules restrictions résultant de la loi de séparation des Églises et de l'État. (D. du 16 mars 1906, art. 30.)

Par conséquent, les prescriptions du paragraphe 5 de l'article 70 de la loi du 5 avril 1884 doivent être considérées comme abrogées en ce qui concerne les établissements religieux.

Quant aux obligations nouvelles imposées aux associations cultuelles nous en parlerons plus loin. — Voir n°s 1730 à 1743.

Congrégations religieuses.

570. — L'article 21 du règlement d'administration publique du 16 août 1901 prescrit de prendre l'avis des conseils municipaux sur les demandes en autorisation formées par les congrégations religieuses, conformément à la loi du 1er juillet 1901, et l'article 24 du même règlement étend la même procédure

aux demandes formées par les congrégations déjà existantes en vue de fonder de nouveaux établissements.

Refus du conseil municipal de donner son avis.

571. — La législation antérieure ne prévoyait pas expressément quel était l'effet du refus du conseil municipal de se prononcer, quand son avis est exigé par la loi. Il était évident, cependant, et la jurisprudence s'était établie en ce sens, que le silence du conseil municipal ne pouvait pas avoir plus de conséquence qu'un avis défavorable et ne pouvait empêcher la solution de l'affaire sur laquelle il n'avait qu'une simple opinion à émettre. La loi confirme cette jurisprudence en déclarant que, si le conseil refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre. — Voir n° 566 *in fine*.

Art. 71.

Compte d'administration. — Compte de gestion.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 23.
Le conseil municipal délibère sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire, conformément à l'article 151 de la présente loi.	*Le conseil municipal délibère sur les comptes présentés annuellement par le maire.*
Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif, conformément à l'article 157 de la présente loi.	*Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif, conformément à l'article 66 de la présente loi.*

572. — Les explications que nous aurons à donner au sujet de cet article trouveront mieux leur place sous les articles 151 et 157, auxquels il se réfère.

Rappelons seulement que la séance dans laquelle les comptes d'administration du maire sont débattus est présidée par un conseiller municipal élu, que le maire peut assister à la discussion, alors même qu'il n'est plus en fonctions, mais que, dans tous les cas, il doit se retirer au moment du vote (art. 52; voir n° 352).

ART. 72.

Actes interdits aux conseils municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Il est interdit à tout conseil municipal soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux.

La nullité des actes et des délibérations prises en violation de cet article est prononcée dans les formes indiquées aux articles 63 et 65 de la présente loi.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 23.

Le conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local.

Il ne peut faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 25.

Tout conseil municipal qui se mettrait en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ou qui publierait des proclamations ou adresses, sera immédiatement suspendu par le préfet.

ART. 26.

Tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au conseil municipal par les articles 24 et 25 de la présente loi, sera passible des peines portées en l'article 123 du Code pénal.

573. — Les adresses, les protestations, les correspondances entre les conseils municipaux et les vœux politiques ont été, de tout temps, interdits par la législation municipale. L'article 72 ne fait que reproduire, à cet égard, les prohibitions contenues dans les lois de 1833, 1837 et 1855. Mais il supprime une sanction qui avait pour but d'empêcher la publication des actes interdits aux conseils municipaux. Les éditeurs ou journalistes qui se rendaient coupables de cette publication étaient passibles de la peine de deux à six mois d'emprisonnement prévue par l'article 123 du Code pénal.

Aujourd'hui, la seule sanction consiste dans l'annulation de la délibération illégale, annulation qui sera prononcée dans les formes tracées par les articles 63 et 65. Encore cette disposition

ne figurait-elle pas dans la rédaction primitive. Elle a été ajoutée par la commission de la Chambre des députés dans l'intervalle des deux délibérations.

574. — La loi prévoit que les conseils municipaux peuvent, dans certains cas exceptionnels, être autorisés à se mettre en communication les uns avec les autres. Cette réserve visait les commissions intercommunales prévues par les articles 116 et suivants; elle s'applique en outre aujourd'hui aux syndicats de communes organisés par le titre VIII de la loi, en 1890.

575. — Au cours de la deuxième délibération à la Chambre des députés, un certain nombre de membres, se fondant sur ce que les conseils municipaux ont reçu de la loi constitutionnelle qui les appelle à élire les délégués sénatoriaux une attribution politique, ont demandé que ces assemblées pussent émettre des vœux politiques, mais cette proposition a été rejetée. On ne comprendrait pas, en effet, que les vœux politiques, qui sont interdits aux conseils généraux, fussent permis aux conseils communaux.

576. — Il arrive quelquefois que certaines assemblées municipales cherchent à tourner la prohibition légale en se réunissant hors session et en signant, à titre soi-disant individuel, des résolutions, des adresses et des vœux politiques.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 17 mai 1873, a reconnu que de pareils actes étaient illégaux. L'arrêt déclare que des adresses signées exclusivement par le maire, les adjoints et les conseillers municipaux, avec l'indication de leur qualité officielle, doivent être considérées comme émanées non des conseillers municipaux agissant individuellement, mais du conseil municipal lui-même, alors même que les signataires déclarent avoir agi en leur nom personnel et qu'ils auraient été réunis hors session ou hors séance, ces mentions n'ayant d'autre but que d'éluder les prohibitions légales.

La jurisprudence du Conseil d'État est fixée dans le même sens.

Ont été, en effet, annulées par décrets en Conseil d'État : une adresse politique signée hors session par la majorité des membres du conseil général de l'Allier (D. 9 novembre 1873) ; une lettre politique publiée dans un journal avec la signature des membres de la commission départementale de la Sarthe et la mention qu'elle a été arrêtée hors séance (D. 12 novembre 1873) ; une lettre politique publiée par les membres de la commission départementale du Var, déclarant agir au nom de leurs électeurs et de la majorité du conseil général (D. 12 novembre 1873)[1].

On voit par ces exemples que l'annulation peut et doit frapper, non seulement les délibérations proprement dites, mais encore tous les actes ou manifestations ayant un caractère politique.

TITRE III

DES MAIRES ET DES ADJOINTS[2]

ART. 73.

Nombre d'adjoints.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 3.
Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints	*Il y a un adjoint dans les communes de 2,500 habitants et au-*

1. Ces décrets et plusieurs autres analogues sont insérés, à leur date, au recueil *Les Conseils généraux* (Berger-Levrault et Cie, éditeurs).

2. Ce titre était, à l'origine, divisé en plusieurs chapitres : le chapitre Ier, intitulé *Fonctions des maires et adjoints*, comprenait les articles 73 à 89 ; le chapitre II, intitulé *Attributions exercées par le maire comme préposé à la gestion des intérêts communaux*, comprenait les articles 90 et 91 ; le chapitre III, intitulé *Attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central*, comprenait les articles 92 à 109. Mais, à la suite des débats qui se sont élevés, tant au Sénat qu'à la Chambre des députés, au sujet du classement des attributions des maires, on s'est résolu à supprimer toutes les divisions du titre III. — Les matières comprises dans ce titre se partagent cependant en deux parties bien distinctes : l'organisation des municipalités (art. 73 à 89), et leurs attributions (art. 90 à 109).

élus parmi les membres du conseil municipal.

Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000. Dans les communes d'une population supérieure, *il y aura un adjoint* de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, *sans que le nombre des adjoints puisse dépasser* douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept.

La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 avril 1881.

dessous; deux dans celles de 2,501 à 10,000 habitants. Dans les communes d'une population supérieure, il pourra être nommé un adjoint de plus par chaque excédent de 20,000 habitants.

577. — La loi de 1884 a peu modifié, en ce qui concerne le nombre des adjoints, l'ancienne législation. Les communes de 2,500 habitants et au-dessous continuent à n'avoir qu'un adjoint; celles de 2,501 à 10,000 habitants, deux. Au-dessus de 10,000 habitants, l'article 3 de la loi du 5 mai 1855 permettait de nommer un adjoint en plus par chaque fraction de 20,000 habitants. La loi nouvelle élève ce chiffre à 25,000 habitants[1]; mais, au lieu de dire qu'il *pourra être nommé,* elle dit *il y aura*[2] un adjoint par chaque fraction de 25,000 habitants.

1. Le chiffre de 20,000 figure encore dans l'article adopté par la Chambre en première délibération (séance du 26 février 1883); mais il disparaît de l'imprimé qui contient l'ensemble de la loi votée en premiere délibération; il y est remplacé par le chiffre de 25,000 qui a été voté en deuxième lecture.

2. Cette modification, d'abord introduite par la commission de la Chambre des députés, qui y avait renoncé sur les observations du gouvernement (séance du 26 février 1883), a été rétablie par le Sénat. Mais cette assemblée a obvié à l'inconvénient qui avait été signalé en limitant le nombre maximum des adjoints.

Elle limite toutefois le nombre maximum des adjoints à 12[1], chiffre qui aurait pu être dépassé dans certaines grandes villes, si on leur avait attribué le nombre d'adjoints auquel leur population leur eût donné droit.

Bien que le texte de la loi semble limiter à 10,000 habitants les communes qui n'ont droit qu'à deux adjoints : *le nombre des adjoints est de deux dans les communes de 2,501 à 10,000,* cette catégorie de communes embrasse toutes celles dont la population varie de 10,000 à 35,000 habitants, car la loi n'accorde un ajoint supplémentaire que par *excédent* de 25,000 habitants. (Circ. Int. 10 avril 1884.)

578. — Rappelons que la population qui sert de base pour cette fixation est la population *municipale totale,* telle qu'elle est constatée par les dénombrements quinquennaux. (Voir art. 10, n° 38.)

On pourrait induire une solution contraire d'une déclaration faite à la séance du Sénat du 4 mars 1884 ; mais les décrets qui prescrivent les dénombrements périodiques portent expressément que les populations comptées à part (garnison, prisons, etc.) ne comptent pas pour l'application des lois d'organisation municipale et d'impôt. Le Conseil d'État s'est d'ailleurs prononcé dans ce sens le 20 janvier 1888 (Rennes).

579. — Les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur nomination (art. 84 ; voir n° 681) ; mais, si la place de premier adjoint devient ensuite vacante, le second adjoint passe au premier rang et il y a lieu de nommer non un *premier,* mais un nouvel adjoint, qui prend le second rang. Cette règle a été constamment pratiquée pour l'ordre à garder entre ces fonctionnaires. (Circ. Min. Int. 19 septembre 1876 et 10 avril 1884 ; Cons. d'Ét. 11 décembre 1885, Blois.)

---

1. M. Fourcand avait proposé à la Chambre des députés le maximum de 9, mais son amendement a été rejeté.

580. — Nous réservons le second paragraphe de cet article qui n'intéresse que la ville de Lyon, afin de grouper sous un même article nos observations sur l'organisation particulière de cette ville. (Voir art. 104, nos 1195 et suiv.)

ART. 74.

Gratuité des fonctions municipales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. *Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 1er.

Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont gratuites.

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 19.

Les fonctions de maire, d'adjoint et conseiller municipal sont essentiellement *gratuites.*

581. — Le principe de la gratuité des fonctions municipales a toujours prévalu en France.

L'article 1er de la loi du 11 mars 1831 portait : « Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du conseil municipal sont essentiellement gratuites et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation. » La loi du 5 mai 1855 affirme de nouveau ce principe : « Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont gratuites » (art. 1er). La loi du 14 avril 1871, à son tour, déclare que « les fonctions de maire, d'adjoint et conseiller municipal sont essentiellement gratuites » (art. 19).

Mais le principe, si rigoureux qu'il soit, a toujours été entendu en ce sens que, si les membres du corps municipal ne peuvent retirer aucun profit personnel de leurs fonctions, s'ils ne peuvent être indemnisés ni de leur travail, ni même de la perte du temps qu'ils emploient aux affaires publiques au détri-

ment de leurs affaires personnelles [1], ils ne sont point tenus de faire des dépenses dans l'intérêt de la commune et doivent donc être remboursés des frais de voyage ou autres qu'ils avancent pour les affaires municipales.

582. — Le Parlement, qui a maintenu le principe de la gratuité après de sérieuses discussions [2], a consacré cette interprétation par ces mots : « Les fonctions municipales donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. »

Ont droit au remboursement de ces dépenses, non seulement les maires, mais encore les adjoints et les conseillers municipaux.

Mais des allocations ne sauraient leur être votées, de ce chef,

---

1. Dans son rapport général sur les comptes de l'exercice 1901, la Cour des comptes rappelle ce principe et s'élève en ces termes contre les irrégularités commises :

« La tendance des communes à rétribuer les fonctions municipales s'accentue d'année en année, grâce à la tolérance de l'autorité administrative.

« Dans certaines communes, on ne prend même plus la peine de dissimuler cette rétribution sous les apparences d'un remboursement de dépenses ou sous la qualification de frais de représentation. A Nouzon, dans le département des Ardennes, le maire et les conseillers municipaux se font payer des prix de journées pour perte de travail occasionnée par l'exercice de leurs fonctions. Il en est de même à Fumay (Ardennes), où le nombre d'heures consacrées aux affaires municipales est décompté et payé au maire et aux conseillers à titre de vacations. « La violation de la loi ne « peut être plus flagrante. »

La Chambre des députés avait été saisie d'une proposition de loi présentée par M. Cadenat et tendant à modifier l'article 74 de la loi municipale (voir séance de la Chambre du 19 novembre 1903). Cette proposition a été renvoyée à la commission de l'administration départementale et communale et de la décentralisation qui a déposé, le 24 février 1905, un rapport de M. Péret concluant à l'adoption d'une disposition autorisant l'allocation d'une indemnité facultative aux maires et adjoints et non plus seulement des frais de représentation.

De plus, dans les villes de 100,000 habitants, les conseils municipaux pourraient voter sur les ressources ordinaires de la commune des indemnités aux conseillers municipaux, pourvu que le total de ces indemnités ne dépasse pas 2 p. 100 des ressources de la commune et que l'indemnité allouée à chaque conseiller ne dépasse pas 1,200 fr. A Paris, le chiffre serait porté à 6,000 fr. (n° 2269 des impressions, session de 1905).

La Chambre s'est séparée avant que ce projet vînt en délibération.

2. Voir Chambre des députés, séances des 7 mai 1877, 15 octobre 1883 ; Sénat, 4 et 29 mars 1884.

par voie d'abonnement. Le remboursement ne doit avoir lieu que sur pièces justificatives[1].

N'est pas considérée comme résultant de mandat spécial l'obligation d'assister au tirage au sort, à la revision, à la formation de la liste préparatoire du jury, etc. (Décis. min. 27 février 1894, *Revue gén. d'admin.*, 1894, t. II, p. 466.)

Les conseillers municipaux désignés pour faire partie du comité de la caisse des écoles ne peuvent recevoir une rémunération, même à ce dernier titre. (Décis. Int. 30 août 1897, Côte-d'Or.)

583. — La question des frais de représentation a été plus contestée.

La loi du 21 mars 1831 interdisait expressément les allocations de cette nature. Au contraire, la loi du 5 mai 1855 les avait admises. L'exposé des motifs s'exprime ainsi sur ce point : « Il n'a paru ni utile, ni convenable de reproduire la disposition finale de l'article 1er de la loi du 21 mars 1831, qui interdisait *tous frais de représentation*. Si l'on entend seulement parler d'allocations pouvant tourner au profit personnel du maire, cette addition était inutile ; car cela est suffisamment compris dans l'expression *gratuite ;* elle serait mal justifiée si on voulait l'étendre aux sommes que, dans quelques grandes villes, le conseil municipal peut mettre à la disposition du premier magistrat de la cité pour certaines dépenses de représentation qu'il ne serait pas équitable de laisser à la charge personnelle de ce fonctionnaire. » La commission, par l'organe de son rapporteur (M. Langlais), adhéra à la proposition du gouvernement. « Ces allocations..., dit le rapport, ne sont point inconciliables avec le principe de la gratuité. Elles ne tournent

1. Dans ce sens : lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Seine décembre 1883. (Voir *Revue générale d'administration*, 1884, t. Ier, p. 364.) — Circ. du 15 mai 1884, p. 45. — C. des comptes 16 août 1891 (*Revue générale d'administration*, 1891, t. III, p. 196). — Cons. d'État au contentieux 29 juin 1900 (*Revue générale d'administration*, 1901, t. I, p. 295.)

point au profit personnel du maire ; elles sont une dépense de la cité faite dans son intérêt et dont elle seule doit avoir la charge. »

L'article 74 de la loi du 5 avril 1884, tel qu'il avait été adopté par la Chambre des députés, gardait sur ce point le même silence que la loi de 1855 ; mais le Sénat a pensé qu'il valait mieux s'en expliquer et il a introduit dans la rédaction une disposition qui autorise les conseils municipaux à voter au maire (mais au maire seul ou à celui qui en fait fonctions), sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités pour frais de représentation[1].

Ces indemnités ne seront évidemment nécessaires que dans les villes de quelque importance où le maire est obligé à des réceptions, des fêtes ou de larges aumônes.

Le devoir de l'administration, qui conserve le droit de contrôle sur les budgets, sera de veiller à ce que, sous prétexte de frais de représentation, les maires ne se fassent pas allouer de véritables traitements.

La même pensée se trouve exprimée dans un avis du Conseil d'État du 30 avril 1896 reproduit par la *Revue générale d'administration* (1898, t. III, p. 34), où il est dit que le maire ne saurait être astreint à produire un état détaillé de ses dépenses de représentation. Mais le préfet doit s'assurer que le crédit voté pour frais de représentation constitue bien en réalité *une indemnité* et non la rémunération des fonctions de maire.

1. La rédaction primitive du Sénat était celle-ci : « Les fonctions de maire... sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux et à des indemnités aux maires pour frais de représentation votées par le conseil municipal et prises sur les ressources ordinaires de la commune. » Cette rédaction était évidemment vicieuse en ce sens que l'on pouvait en induire que le maire avait droit à des frais de représentation. La commission l'a modifiée en seconde délibération et le rapporteur a pris soin de déclarer qu'il n'y avait pas de droit pour le maire, mais une faculté pure et simple à exercer par les conseils municipaux, qui apprécient, d'après la nature des fonctions qui sont confiées aux maires et d'après les ressources financières des communes, s'il y a lieu de leur accorder une indemnité pour frais de représentation. (Séance du 4 mars 1884.)

Le préfet peut réduire ou supprimer, s'il y a lieu, ce crédit, conformément aux articles 145 et 148 de la loi municipale[1].

Art. 75.

Adjoints spéciaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Lorsqu'un obstacle quelconque ou *l'éloignement* rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué, *sur la demande du conseil municipal,* par un décret rendu en Conseil d'État.

Cet adjoint, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers, et, *à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou s'il est empêché,* parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. *Il n'a pas d'autres attributions.*

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 3.

Lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un adjoint spécial, pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire : cet adjoint spécial remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette partie de la commune.

584. — Cet article est la reproduction des dispositions de la loi du 5 mai 1855 (art. 3, § 2), complétées par la loi du 18 floréal an X. Les seules modifications de texte sont les suivantes : 1° la création d'un poste d'adjoint spécial ne peut plus avoir lieu que sur la *demande* du conseil municipal et 2° la loi de 1884 précise, mieux que ne le faisait l'ancienne législation, que l'adjoint spécial a pour seules attributions la tenue des

1. Les sommes allouées au maire comme frais de représentation sont saisissables. (Trib. civil Seine 2 novembre 1893, *Revue générale d'administration*, 1894, t. II, p. 314.) — Sont également saisissables les indemnités illégalement allouées aux conseillers municipaux de Paris. (Tribunal de la Seine 25 octobre 1895, *Revue générale d'administration,* 1896, t. I, p. 65 ; Cour de Paris 2 juin 1897, *ibidem,* 1897, t. III, p. 76.)

registres de l'état civil, qui sont ses fonctions propres, et l'exécution des lois et règlements de police, qui *peut* lui être confiée.

585. — La rédaction primitivement soumise à la Chambre des députés semblait donner au conseil municipal le droit d'établir et, par conséquent, de supprimer les postes d'adjoints spéciaux. C'eût été une innovation fâcheuse. La division des registres de l'état civil est toujours chose grave; elle a pour conséquence de rendre les recherches plus difficiles et ne peut être, sans inconvénients, remise à la volonté variable d'une assemblée locale. Aussi, à la suite des observations présentées par le gouvernement, dans la séance du 17 février 1883, la commission a-t-elle modifié sa rédaction pour revenir aux règles anciennes.

586. — Les demandes tendant à la création des postes d'adjoints spéciaux sont ordinairement soumises à une enquête *de commodo et incommodo*. Le dossier, accompagné d'un plan de la commune sur lequel sont indiquées les limites du bureau d'état civil que l'on propose de créer, est transmis au ministre de l'intérieur, qui le communique au garde des sceaux et le renvoie ensuite à l'examen du Conseil d'État.

587. — Une fois le poste créé, les titulaires sont nommés dans la même forme que les adjoints ordinaires; seulement, comme il peut se faire que la section qu'il s'agit de doter d'un adjoint spécial n'ait pas au conseil municipal de représentant capable d'en remplir les fonctions, la loi autorise le conseil à choisir parmi les simples habitants de la section. La jurisprudence était déjà fixée en ce sens. (Voir Circ. Min. Int. 29 avril 1871 et 10 septembre 1876.) Mais le candidat doit résider dans la section. Un arrêt du Conseil d'État du 29 mars 1889 a annulé l'élection d'un adjoint spécial qui ne résidait pas dans la section, bien qu'il y eût une habitation (Chialza).

Il faut aussi, bien que la loi ne le dise pas, que ces candidats

aient la jouissance des droits civils et politiques. Nous pensons même qu'ils devraient remplir les conditions pour être éligibles au conseil municipal et aux fonctions de maire [1].

588. — Les adjoints spéciaux qui seraient pris en dehors du conseil municipal n'ont pas entrée au conseil.

Les adjoints spéciaux sont en sus du nombre des adjoints fixé par l'article 73. — Voir n° 577.

589. — La création d'un poste d'adjoint spécial est une mesure d'ordre administratif. Une demande tendant à cette création ne peut donc être présentée au Conseil d'État par la voie contentieuse (Cons. d'Ét. 7 août 1835, Galgon et Queynac); de même, on ne pourrait se pourvoir au contentieux contre la décision qui refuserait cette création.

ART. 76.

Mode de nomination des maires et adjoints.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à *un troisième tour de scrutin* et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 9.

Le conseil municipal élira le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il sera procédé à un tour de ballottage entre les deux candidats qui auront obtenu le plus de suffrages. *En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé sera nommé.*

590. — La loi du 21 mars 1831 (art. 3) donnait au gouvernement la nomination des maires et adjoints, avec obligation de les choisir dans le sein du conseil municipal.

1. On a dû cependant, dans certaines sections ou plutôt dans certaines îles, à défaut de tout autre candidat, confier les fonctions d'adjoint au desservant.

Le décret des 3-11 juillet 1848 remit le droit de nomination aux conseils municipaux dans les communes de moins de 6,000 habitants et non chefs-lieux de département ou d'arrondissement.

De 1852 à 1870, le droit de nomination fut exercé par le gouvernement, avec faculté de prendre les candidats en dehors du conseil municipal. (Constitution du 14 janvier 1852, art. 57; L. 5 mai 1855, art. 2.)

La loi du 22 juillet 1870 retira au gouvernement la faculté de choisir en dehors du conseil (art. 1er).

En 1871, après de très longues et très vives discussions, l'Assemblée nationale adopta une combinaison mixte remettant la nomination des maires et adjoints au conseil municipal dans la plupart des communes et la réservant au gouvernement dans les villes de plus de 20,000 âmes et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement. Le gouvernement était, d'ailleurs, tenu de choisir dans le sein du conseil. (Loi du 14 avril 1871, art. 9.)

L'article 9 de la loi du 14 avril 1871 fut abrogé par la loi du 20 janvier 1874, qui donna la nomination des maires et adjoints au gouvernement, dans toutes les communes, avec faculté de les prendre, sous certaines réserves de forme, en dehors des conseils municipaux.

La loi du 11 août 1876 rendit la nomination aux conseils municipaux, sauf dans les chefs-lieux de canton, d'arrondissement et de département.

Enfin, la loi du 28 mars 1882 supprima cette dernière réserve et, depuis cette époque, les maires et adjoints de toutes les communes étaient élus par le conseil municipal, dans son sein.

591. — C'est ce système que consacre l'article 76 de la loi du 5 avril 1884.

Le principe de l'élection n'a pas été contesté; la discussion au Parlement n'a porté que sur des points secondaires.

Ainsi, la rédaction primitive de l'article 73 portait que les

maires et adjoints devaient être choisis parmi les membres du conseil municipal *ayant leur domicile politique dans la commune,* ce qui semblait exclure les conseillers non domiciliés. Sur les observations du commissaire du gouvernement (séance du 17 février 1883), la commission renonça à cette restriction et l'article 73, tel qu'il a été voté dans la séance du 26 février, se borne à dire que les maires et adjoints sont choisis parmi les conseillers municipaux; de même l'article 76 porte : « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints *parmi ses membres.* »

592. — Cependant quelques députés ont demandé qu'une distinction fût faite entre les maires et les adjoints. Pour assurer plus d'unité à la direction des affaires municipales, ils auraient voulu que le maire élu par le conseil municipal eût le droit de désigner lui-même ses adjoints ; mais cette proposition, bien que vivement défendue, a été repoussée (séances de la Chambre des députés des 17 février et 25 octobre 1883).

593. — Le conseil municipal procède à l'élection de la municipalité aussitôt après son installation[1], alors même que l'élection d'un ou de plusieurs conseillers serait attaquée devant le conseil de préfecture. Les conseillers dont l'élection est attaquée conservent, en effet, l'exercice des droits qu'ils tiennent de l'élection tant que leur mandat n'a pas été définitivement annulé. (L. 15-27 mars 1791, art. 9 ; Loi municipale, art. 40 ; voir n° 267.) Sans doute, ce système peut avoir pour conséquence de maintenir en fonctions une municipalité élue

1. L'élection pouvait autrefois être ajournée par le préfet, et le Conseil d'État reconnaissait que l'arrêté par lequel le préfet prononce cet ajournement est un acte de pure administration pris par lui sous l'autorité du ministre de l'intérieur et non susceptible d'être déféré au Conseil d'État pour excès de pouvoir. (Cons. d'Ét. 4 mai 1877, Beauvois ; 3 août 1879, Laurent.)

La circulaire du ministre de l'intérieur du 10 avril 1884 fixait au 18 mai l'ouverture de la session ordinaire des conseils municipaux renouvelés et disposait que la première séance de la session serait consacrée à l'élection de la municipalité.

par un conseil dont la majorité s'est trouvée modifiée par suite d'annulations ultérieurement prononcées ; mais l'ajournement de la constitution de la municipalité aurait présenté de plus graves inconvénients, et la Chambre des députés a formellement repoussé un amendement de M. Eugène Mir qui tendait à suspendre l'élection de la municipalité jusqu'au jugement des protestations par le conseil de préfecture et à la faire considérer comme non avenue si des annulations postérieures étaient prononcées, soit par le conseil de préfecture, soit par le Conseil d'État. (Séance du 17 février 1883 ; Cons. d'Ét. 30 janvier 1885, Singleyrac[1].) — Voir n° 665.

594. — Pour le cas où l'élection du conseil municipal vient à être annulée en totalité, voir l'article 81 (n° 654).

595. — L'élection de la municipalité a lieu, dit la loi, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, l'élection a lieu à la majorité relative ; le candidat qui a obtenu le plus de voix au troisième tour est proclamé, alors même qu'il n'aurait obtenu aucun suffrage aux tours précédents. Le scrutin de ballottage qui, après deux tours de scrutin, devait s'établir exclusivement entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au second tour est supprimé. Nous renvoyons aux explications que nous avons données sous l'article 51, tant sur ce point que sur le bénéfice de l'âge, le mode de votation et le calcul de la majorité. — Voir n°s 342 à 345.

596. — En ce qui concerne le nombre de membres dont le conseil municipal doit être composé pour procéder valable-

1. Un arrêt de la 2e sous-section du contentieux du 16 novembre 1901 (Saint-Pé), rompant avec la jurisprudence antérieure du Conseil d'État, a annulé une élection de maire en se fondant sur ce que l'élection de la majorité du conseil municipal avait été précédemment annulée. Cet arrêt nous semble un arrêt d'espèce. Il y avait eu manœuvre de la part du maire pour faire proclamer ses partisans. (Voir la critique de cet arrêt dans la *Jurisprudence municipale et rurale*, 1902, III, p. 6.)

ment à l'élection de la municipalité, nous nous expliquerons sous l'article 77. — (Voir nos 602 et suiv.)

597. — Il est procédé à l'élection du maire et de chaque adjoint par scrutins successifs et individuels. Le conseil doit d'abord élire le maire, puis chacun des adjoints, y compris les adjoints spéciaux. (Circ. Min. Int. 10 avril 1884.)

Dans le cas où un conseiller élu déclarerait, séance tenante, ne pas accepter les fonctions de maire ou d'adjoint[1], il devrait être immédiatement pourvu à une nouvelle désignation. (Cons. d'Ét. 30 janvier 1885, Balanzac; 12 avril 1889, Bénassay.)

Le Conseil d'État a toutefois déclaré qu'il pouvait être procédé à l'élection de l'adjoint lorsque celle du maire n'avait pas abouti par suite de la non-acceptation du candidat élu (29 juin 1877, Saint-Saturnin) et que le candidat qui a refusé les fonctions de maire peut valablement être élu adjoint (*ibidem*, 6 décembre 1878, Pogny; 6 janvier 1882, Saint-Martin-Château; 13 février 1885, Lanneplâa).

Art. 77.

Présidence du conseil pour l'élection de la municipalité. — Convocation. — Nécessité de compléter le conseil. — Forme des opérations électorales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les

LOI DU 12 AOUT 1876, ART. 2.

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

---

1. Le maire ou l'adjoint élu qui déclare ne pas accepter peut-il, tant qu'il n'a pas été remplacé, ou tout au moins, tant que le conseil n'a pas été convoqué pour lui donner un successeur, revenir sur son refus? La question s'est posée devant le Conseil d'État en 1882, mais elle n'a pas été tranchée. Le ministre de l'intérieur concluait à l'affirmative. M. Le Vavasseur de Précourt, dans ses observations sur l'arrêt rendu, émet le même avis. (*Revue générale d'administration*, 1883, t. Ier, p. 44.)

formes et délais prévus par l'article 48; la convocation contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il devra être procédé.

Avant cette convocation, il sera procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, *à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres*. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance.

LOI DU 15 AVRIL 1871, ART. 9.

Avant de procéder à la nomination des maires, il sera pourvu aux vacances existant dans le conseil municipal.

LOI DU 22 JUILLET 1870, ART. 3.

Cette disposition ne sera pas obligatoire dans le cas où, le conseil une fois complété, de nouvelles vacances viendraient à se produire.

Présidence du conseil pour l'élection de la municipalité.

598. — Conformément à la législation ancienne (L. du 12 août 1876, art. 2), la loi de 1884 donne, pour l'élection du maire, la présidence du conseil au doyen d'âge.

M. Poriquet, au Sénat, avait proposé de déléguer cette présidence au premier inscrit, mais cet amendement a été repoussé, principalement par cette considération que le premier inscrit sera le plus souvent désigné pour les fonctions de maire (séance du 9 février 1884).

Cette règle s'applique pour toutes les élections de maire, même lorsqu'il existe un adjoint en fonctions. (Cons. d'Ét. 5 mars 1886, Saint-Sauveur.)

Mais il a été expressément déclaré par le rapporteur du Sénat (séance du 9 février 1884) qu'elle ne s'applique pas à l'élection des adjoints, et que, dans ce cas, la présidence appartient au maire. En cas de constitution de la municipalité, le maire, dès qu'il a été élu, prend donc la présidence pour l'élection des adjoints. (Voir Circ. Min. Int. 10 avril 1884.)

599.— Si le doyen d'âge refuse la présidence, celle-ci peut

être valablement exercée par le conseiller municipal qui vient immédiatement après lui par rang d'âge. (Cons. d'Ét. 30 janvier 1885, Singleyrac.)

Le doyen d'âge a la présidence, alors même qu'il est illettré (jurisprudence ministérielle).

Le fait que la présidence a été refusée au doyen d'âge peut entraîner la nullité de l'élection. (Cons. d'Ét. 15 juin 1877, Biguglia ; 6 août 1880, Figuri.)

Convocation.

600. — La jurisprudence du Conseil d'État reconnaissait autrefois que l'élection du maire et des adjoints pouvait avoir lieu aussi bien en session ordinaire qu'en session extraordinaire et qu'une convocation spéciale n'était pas nécessaire pour que le conseil, réuni en session ordinaire et pouvant, par conséquent, délibérer sur toutes les affaires placées dans ses attributions, procédât valablement à la désignation de la municipalité. (Cons. d'Ét. 9 novembre 1850, Cierp ; 30 avril 1880, Saint-Sauveur ; 16 juin 1882, Paintel.)

Cette solution doit être admise d'autant plus facilement aujourd'hui, que le conseil peut se réunir sur la simple convocation du maire (art. 47).

601. — Mais la convocation doit être faite, à peine de nullité, dans les formes et délais prescrits par l'article 48. Nous renvoyons sur ce point aux explications données sous cet article (voir nos 302 et suiv.) et sous l'article 50 (nos 325 et suiv.) en ajoutant que, dans tous les cas, et alors même qu'il s'agit d'une convocation en session ordinaire, la lettre de convocation doit prévenir les intéressés qu'il sera, dans cette session, procédé soit à l'élection du maire, soit à celle d'un adjoint[1].

1. Le texte voté par la Chambre laissait indécise la question de savoir si cette disposition, de même que celle qui a trait à la nécessité de compléter le conseil municipal, s'appliquait aussi bien à l'élection des adjoints qu'à celle du maire. Le Sénat a intentionnellement ajouté en tête du deuxième paragraphe ces mots : « pour toute élection du maire ou des adjoints ». (Voir rapport de M. Demôle.)

Cette mention est prescrite à peine de nullité. C'est là une exception à la règle, qui n'exige pas que l'ordre du jour des sessions ordinaires soit porté, par la convocation, à la connaissance des conseillers.

Le Conseil d'État applique cette règle avec une telle rigueur, qu'il a annulé l'élection d'un deuxième adjoint, parce que la convocation ne faisait mention que de l'élection du maire et de l'adjoint (16 mars 1888, Bail-Mahault).

Nécessité de compléter le conseil municipal.

602. — La loi veut que, avant de procéder à l'élection du maire et des adjoints, il soit pourvu aux élections qui seraient nécessaires pour compléter le conseil municipal. L'origine de cette disposition se trouve dans la loi du 22 juillet 1870, article 3 ; elle a été reproduite par la loi du 14 avril 1871 (art. 9, § 4), et elle est passée dans la loi de 1884[1].

L'obligation de compléter le conseil existe même pour la nomination des adjoints spéciaux. (Décis. Min. Int. 1883.)

L'élection d'un maire ou d'un adjoint, qui aurait lieu avant que le conseil municipal fût complété, serait nulle. (Cons. d'Ét. 6 décembre 1872, Le Croisic ; 14 février 1873, Loiré ; 8 août 1873, Franzèches ; 2 février 1889, Chaource.)

603. — Mais il suffit, pour satisfaire au vœu de la loi, que des élections complémentaires soient faites en vue de la nomination du maire ou de l'adjoint. Si, postérieurement, de nouvelles vacances viennent à se produire, il n'y aurait plus à en tenir compte. Dans le silence de la loi du 14 avril 1871, on appliquait autrefois le deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1870, ainsi conçu : « Cette disposition ne sera

1. Cette disposition ne figurait pas dans le texte primitif soumis à la Chambre des députés ; elle a été ajoutée, entre la première et la deuxième délibération, sur l'observation présentée par M. Lorois à la séance du 17 février 1883. M. de Lanjuinais avait, au contraire, demandé que des élections complémentaires ne fussent obligatoires que si la demande en était faite par un ou plusieurs conseillers. (Chambre, séance du 25 octobre 1883.)

point obligatoire dans le cas où, le conseil une fois complété, de nouvelles vacances viendraient à se produire. »

La loi nouvelle exprime, en d'autres termes, la même pensée : « Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints. » — Si l'obligation de pourvoir aux vacances avait été absolue, la minorité du conseil municipal aurait pu, par des démissions successives et habilement combinées, éloigner indéfiniment la constitution de la municipalité.

604. — Toutefois, la loi de 1884 ne veut, dans aucun cas, que l'élection de la municipalité soit faite par un conseil réduit aux trois quarts (voir art. 42, n° 275, ce qu'on entend par ces mots), et, dans ce cas, il faudra, dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance [1], recourir à de nouvelles élections complémentaires. (Cons. d'Ét. 21 novembre 1885, Autry ; 9 janvier 1885, Chéragas ; 15 décembre 1888, Neuilly-sur-Marne.)

La commission du Sénat, qui a introduit cette dernière disposition, ne s'est peut-être pas rendu compte qu'elle supprimait en partie la garantie prise contre le mauvais vouloir systématique d'une minorité et qu'elle donnait à cette minorité, à la condition qu'elle disposât du quart des voix, un moyen de retarder indéfiniment l'élection des maires et adjoints [2]. Le seul moyen qui reste à l'administration, dans ce cas, est de retarder l'effet des démissions données en n'en accusant pas réception. — Voir n°s 317, 418 et 610.

---

1. De la combinaison des articles 77 et 79, il résulte que, quand un conseil municipal qui a à pourvoir à l'élection d'un maire est incomplet, il doit être pourvu aux vacances dans le délai de quinzaine ; mais que si de nouvelles vacances surviennent ensuite qui atteignent le quart de l'effectif, le délai, pour les secondes élections auxquelles il y a lieu de procéder, est d'un mois.

2. On peut cependant soutenir que l'administration, après avoir fait pourvoir aux vacances nouvelles, a fait tout ce que la loi exige et qu'il peut être ensuite procédé à l'élection du maire sans tenir compte des démissions ultérieures et alors même que ces démissions réduiraient le conseil aux trois quarts.

605. — Doit-il être pourvu aux vacances qui se produisent entre la date de l'arrêté qui convoque les électeurs pour les élections complémentaires et le jour même de ces élections ? Il semble que oui, puisque la loi n'autorise à ne pas tenir compte que des vacances qui surviennent *après* les élections complémentaires. (Voir la note au numéro suivant.)

606. — Mais il n'y a certainement pas lieu de tenir compte des vacances qui surviendraient après la convocation, par le maire, du conseil en vue de l'élection de la municipalité. Si, postérieurement à cette convocation, un conseiller donnait sa démission, on pourrait passer outre, qu'il y ait eu ou non, avant cette convocation, des élections complémentaires. (Cons. d'Ét. 24 novembre 1882, Belpech[1]; 7 février 1896, Vincennes.)

607. — La jurisprudence admettait autrefois que, si les élections complémentaires ordonnées par le préfet ne peuvent donner aucun résultat, soit par suite de l'abstention systématique de tous les électeurs de la commune ou d'une section, soit parce qu'aucun candidat ne se présente, on peut passer outre et procéder à la nomination du maire.

Le Conseil d'État exige aujourd'hui une nouvelle mise en demeure. Il faut que les électeurs soient convoqués une seconde fois (5 déc. 1884, Saint-Urcisse; 7 août 1885, Mépieu). Mais après cette seconde convocation, on peut procéder à la nomination du maire (9 janvier 1885, Mimeure), lors même que le

1. Dans l'espèce sur laquelle a statué le Conseil d'État, la vacance était survenue postérieurement à la convocation du conseil municipal faite par le préfet en vue de la nomination du maire, ce qui semblerait condamner la solution que nous donnons au paragraphe précédent. L'arrêt dit expressément : « Considérant qu'au jour où a été pris l'arrêté de convocation, aucune vacance existant dans le conseil municipal n'avait été portée à la connaissance de l'autorité supérieure, et que dans ces circonstances le conseil a pu régulièrement procéder à l'élection du maire » ; mais, l'article 77 de la loi nouvelle plaçant l'obligation de compléter le conseil au moment de la convocation faite par le maire, conformément à l'article 48, il faut, croyons-nous, en conclure qu'il devrait être pourvu aux vacances qui surviendraient entre l'arrêté préfectoral prescrivant la convocation du conseil et la convocation faite par le maire en exécution de cet arrêté.

conseil se trouverait réduit aux trois quarts de son effectif légal. (Cons. d'Ét. 1er juin 1889, Tieste-Uragnoux; 29 juin 1889, Saint-Jean-d'Aulph.)

608. — D'après la jurisprudence du Conseil d'État, l'obligation de compléter le conseil municipal n'existe pas au cas où la constitution de la municipalité suit immédiatement le renouvellement intégral du conseil. Pourvu que le conseil ait été à un moment complet, il n'y a pas lieu de se préoccuper des vacances qui surviendraient, par décès ou démissions[1], entre les élections générales et la nomination de la municipalité (17 janvier 1879, Saussan; 2 décembre 1881, Surdoux; 15 mai 1885, Villefloure; 12 juin 1885, Caubous), à la condition cependant que les vacances n'atteignent pas le quart.

Le Conseil d'État a même décidé que l'élection faite pour remplacer un maire élu mais non acceptant, ou un adjoint qui avait été nommé à la suite du renouvellement général, mais dont l'élection avait été annulée par le conseil de préfecture, fait partie de l'ensemble des opérations auxquelles il peut être procédé, sans tenir compte des vacances qui surviendraient avant qu'elles soient terminées (3 février 1882, Hébécrevon; 12 juillet 1882, Surdoux; 6 février 1885, Loches).

609. — Mais il faut que le conseil ait été intégralement élu. Ainsi, si par suite d'une erreur le bureau n'avait proclamé que huit candidats au lieu de dix, le conseil incomplet ne pourrait procéder valablement à la nomination de la municipalité. (Cons. d'Ét. 6 décembre 1877, Veauchette[2].)

610. — L'élection est considérée comme complète, alors

1. La non-acceptation du mandat de conseiller est assimilée à une démission (23 décembre 1884, Saverdun; 23 janvier 1885, Cruis; 24 juillet 1885, Bretonoux). Mais une vacance provenant d'une annulation d'élection devenue définitive devrait être comblée. (Circ. Minist. Int. 10 avril 1884.)

2. A cependant été considérée comme valable une élection de maire, bien qu'un des conseillers, qui avait obtenu la majorité absolue, n'eût pas été proclamé par le bureau (20 mars 1885, Laruns).

même qu'un candidat a été élu dans deux sections d'une même commune ou dans deux communes et qu'il aurait opté pour l'autre, laissant ainsi un siège vacant[1] (Cons. d'Ét. 26 juillet 1878, Regnéville; 29 novembre 1878, La Maison-Rouge; 28 novembre 1884, Rimont; 6 février 1885, Loches; 6 février 1885, Nempont-Saint-Firmin; 27 mars 1885, Cany; 30 novembre 1888, Simarre; 21 novembre 1896, Castelmauron), ou qu'un des conseillers élus serait décédé le jour même du vote avant la proclamation (Cons. d'Ét. 27 février 1885, Montluçon), ou qu'un ou plusieurs candidats verraient leur élection attaquée devant le conseil de préfecture, ou même que leur élection serait annulée par le conseil de préfecture s'ils n'ont pas acquiescé au jugement et sont encore dans le délai utile pour se pourvoir devant le Conseil d'État (voir nos 267 et 318; Cons. d'Ét. 23 janvier 1885, Jalogne; 1er février 1889, Hères), ou que des démissions auraient été données, si le préfet n'en a pas encore accusé réception (voir nos 317 et 418; Cons. d'Ét. 3 août 1877, Longchamp; 21 novembre 1884, Autry).

611. — L'absence d'un conseiller municipal, appelé sous les drapeaux comme réserviste, ne pourrait évidemment faire considérer le conseil comme incomplet. (Cons. d'Ét. 9 mai 1879, Gabriac.)

612. — Alors même que l'on se trouve dans un des cas où la loi n'exige pas qu'il soit pourvu aux vacances avant l'élection de la municipalité, le préfet est toujours libre de faire procéder à des élections complémentaires et on ne pourrait attaquer l'élection de la municipalité, sous le prétexte qu'elle a été faite par un conseil autrement composé que la loi ne l'a prévu. (Cons. d'Ét. 3 août 1877, Olmiccia.)

---

1. On pourrait cependant citer un arrêt du 2 février 1889 (Chaource) par lequel le Conseil d'État annule une élection d'adjoint parce que le conseil municipal se trouvait incomplet par suite de l'option d'un conseiller pour une autre commune.

613. — Ainsi que nous le verrons plus loin, rien n'oblige le gouvernement à pourvoir, lorsqu'il reste encore un maire et un adjoint, à la vacance résultant du décès ou de la démission du deuxième adjoint. (Avis du Conseil d'État 7-13 juillet 1887.) — Voir article 79, n° 621.

Forme des opérations électorales.

614. — La loi ne trace pas de règles à cet égard, sauf dans l'article 51 où elle parle du scrutin secret. — Voir n°s 339 à 349.

Ainsi pour la formation du bureau électoral, la réception et le dépouillement des votes, on ne trouve dans la loi aucune indication.

Le Conseil d'État a déclaré qu'il n'y avait pas lieu d'étendre aux élections de maire et d'adjoint les règles tracées pour l'élection des conseils municipaux, en ce qui concerne la composition du bureau électoral (22 mars 1889, Le Mans); que la boîte de scrutin, prescrite par l'article 25, n'est pas non plus obligatoire (20 avril 1887, Bondy).

Les bulletins de vote peuvent aussi, contrairement aux dispositions du même article, être écrits en séance (3 août 1877, La Magistère ; 3 juin 1881, Arlempdes).

Il peut n'être pas dressé de liste d'émargement (3 août 1877, Sérénas).

Le dépouillement des votes s'effectue aussi en dehors des conditions tracées par l'article 27. — (Voir n°s 112 et 113.)

Rappelons que l'article 4 du décret du 3 janvier 1876, qui veut que le scrutin reste ouvert pendant une heure pour l'élection des délégués sénatoriaux, n'est pas applicable à l'élection des maires ; non plus que la disposition portant que le vote a lieu sans débat. Nous renvoyons, sur ces deux points, aux explications données sous l'article 51. — (Voir n° 346.)

Art. 78.

Publication du procès-verbal de l'élection des maires et adjoints. Installation.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

Publication du procès-verbal.

615. — Le procès-verbal de l'élection doit être transcrit au registre des délibérations du conseil municipal, comme toutes les résolutions que prend le conseil, et être signé de tous les membres présents (art. 57, nos 382 et suiv.). Tout électeur ou contribuable a le droit d'en prendre communication ou copie (art. 58, nos 388 et suiv.).

L'article 78 exige de plus qu'il soit, dans les 24 heures, affiché à la porte de la mairie. C'est un emprunt fait à la loi du 2 août 1875, dont l'article 5 prescrit l'affichage du procès-verbal de l'élection des délégués sénatoriaux.

Il eût été naturel, pour donner une sanction à cette obligation, de ne faire courir que du jour de l'affichage le délai accordé aux électeurs pour protester contre l'élection ; mais nous verrons, sous l'article suivant (n° 618), que ce délai court du lendemain de l'élection, alors même que le procès-verbal n'a pas été affiché.

Une copie du même procès-verbal est, dans les 24 heures, transmise au sous-préfet.

Installation.

616. — L'installation des maires et adjoints consistait, autrefois, dans la prestation de serment. Aujourd'hui, aucune for-

malité particulière ne la constate ; le maire et l'adjoint élus peuvent immédiatement prendre possession de leurs fonctions et leur prise de possession constitue leur installation. C'est ce que la Cour de cassation a reconnu à l'occasion d'une poursuite dirigée pour outrages à un maire non installé. La Cour a déclaré que cet outrage constituait l'outrage à un magistrat, prévu par l'article 6 de la loi du 25 mars 1822, attendu que la cérémonie dite d'installation n'a plus aujourd'hui d'objet et qu'il suffit que le maire ait pris possession de la mairie pour qu'il soit considéré comme investi de ses fonctions. (Cass., ch. crim., 19 novembre 1874 ; Dalloz, 1875, I, 329.)

Art. 79.

Protestations contre l'élection des maires et adjoints. — Délai de remplacement des maires et adjoints.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. Le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection.

Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine.

S'il y a lieu de compléter le conseil, il sera procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance, et le nouveau maire sera élu dans la quinzaine qui suivra. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, l'article 77 sera applicable.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

Protestation contre l'élection des maires et des adjoints.

617. — Les lois anciennes ne contenaient aucune disposition sur le jugement des protestations dirigées contre l'élection des maires et adjoints. La jurisprudence du Conseil d'État avait suppléé à cette lacune en assimilant complètement ces élections aux élections des conseillers municipaux et en reconnaissant à tous les électeurs de la commune et aux préfets le droit de porter leurs réclamations devant le conseil de préfecture et, en appel, devant le Conseil d'État.

L'article 79 confirme cette jurisprudence et lui donne une base légale. Comme il étend purement et simplement aux élections de maires et adjoints, les règles tracées par les articles 37, 38, 39 et 40, nous nous bornons à nous référer aux observations que nous avons présentées sous ces articles[1].

618. — La seule exception que l'article 79 apporte à ces règles, est relative au point de départ du délai dans lequel les électeurs doivent saisir le conseil de préfecture.

Nous avons vu, sous l'article précédent (n° 615), que le procès-verbal de l'élection doit être affiché dans les 24 heures de l'élection. Comme conséquence de cette disposition, M. Arthur Legrand avait demandé, dans la séance de la Chambre des députés du 25 octobre 1883, que les cinq jours accordés pour protester courussent non du jour de l'élection, mais du jour de l'affichage. Le rapporteur répondit qu'il ne voyait à cela aucune difficulté, « qu'il était certain que le délai imparti aux électeurs ne courait qu'à partir du moment où ils ont pu avoir connaissance de l'élection, c'est-à-dire à partir du moment où

1. Il a été expressément reconnu au Sénat, par le rejet d'une proposition de M. de Gavardie, que toutes les causes de nullité qui pouvaient entacher l'élection d'un maire, fussent-elles tirées de son incapacité électorale, doivent, à peine de déchéance, être signalées dans le délai accordé aux intéressés pour saisir le conseil de préfecture.

l'élection a été publiée par voie d'affichage ». Mais la rédaction proposée, après renvoi à la commission, et votée dans la séance du 29 octobre, ne traduit pas cette pensée. Elle porte que le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection ; en sorte que si l'affichage n'a pas eu lieu, comme le prescrit la loi, le délai n'en courra pas moins après les vingt-quatre heures accordées pour cet affichage. Quoi qu'il en soit, il faut, en présence d'un texte formel, décider que si l'élection a eu lieu le 1er, les cinq jours utiles pour protester seront les 3, 4, 5, 6 et 7, que l'affichage ait eu lieu le 1er, le 2 ou plus tard, ou même n'ait pas eu lieu[1]. (Dans ce sens : Cons. d'Ét. 9 janvier 1885, Villalier.)

Délai de remplacement des maires et adjoints.

619. — Lorsque l'élection est annulée, dit le second paragraphe de l'article 79 (ou si pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions), le conseil municipal doit être convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine.

Le texte primitif portait, au lieu des mots « si l'élection est annulée », ceux-ci : « lorsque l'annulation de l'élection est devenue définitive ». Il a été expressément déclaré au Sénat (séance du 9 février 1884) que les deux rédactions avaient la même portée et que le délai prescrit par la loi pour le remplacement ne courait que du jour où l'élection est définitivement annulée.

Donc le maire ou l'adjoint dont l'élection a été annulée par le conseil de préfecture ne devra être remplacé que quinze jours après que la décision du conseil de préfecture sera de-

1. Toutefois, le Conseil d'État a déclaré valablement formée une protestation faite en dehors du délai contre une élection dont le résultat n'avait été rendu public que plus tard (13 février 1885, Cambia).

Le délai est-il prolongé lorsque le dernier jour est un jour férié? Voir la note au n° 219.

venue définitive par l'expiration du délai d'un mois accordé à l'intéressé par l'article 40, pour en appeler au Conseil d'État. S'il introduit ce recours, il conservera ses fonctions jusqu'à la décision du Conseil d'État et, en cas de confirmation de l'annulation, le délai de remplacement ne courra que du jour où la décision du Conseil d'État aura été notifiée au ministre. — (Voir nos 267 et 268.)

620. — Le délai de quinzaine prescrit par l'article 79 s'appliquera-t-il lorsque l'élection du maire vient à être indirectement annulée par suite de l'annulation de son élection comme conseiller municipal ? Devra-t-on, dans ce cas, prendre le délai de deux mois accordé à l'administration par l'article 40 (voir n° 268), pour la convocation des électeurs en vue de pourvoir à la vacance de conseiller municipal ? La jurisprudence ministérielle a adopté le délai le plus long. (Décis. min. 16 mai 1885, Dordogne.)

621. — Dans les communes composées d'une municipalité de 3 membres, le remplacement des adjoints n'est obligatoire que si tous les adjoints, qui forment une personne morale indivisible, viennent à manquer soit ensemble, soit successivement. Si donc un seul est démissionnaire ou décédé, le conseil municipal apprécie souverainement l'opportunité du remplacement. L'administration, de son côté, n'est pas tenue de faire compléter le conseil municipal. (Avis Cons. d'Ét. 13 juillet 1887.) — Voir n° 613.

622. — Le dernier paragraphe de l'article 79 a été ajouté par le Sénat, sur la demande de M. Batbie. Le conseil municipal ne peut procéder à l'élection d'un maire ou d'un adjoint que s'il est au complet (art. 77). S'il est incomplet, on doit donc préalablement pourvoir aux vacances, et on a pensé qu'il fallait, dans ce cas, fixer un bref délai pour la convocation des électeurs. La loi dit qu'il sera procédé aux élections complé-

mentaires dans la quinzaine de la vacance[1] et que l'élection du maire aura lieu dans la quinzaine suivante. Si, après les élections complémentaires et avant la convocation du conseil pour l'élection du maire, de nouvelles vacances venaient à se produire, il n'y aurait à en tenir compte que si elles atteignaient le quart de l'effectif; mais, dans ce cas, le délai pour la seconde convocation des électeurs serait, non plus de quinze jours, mais d'un mois. — (Voir art. 77, n° 604.)

ART. 80.

Conditions d'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Ne peuvent être maires ou adjoints, *ni en exercer même temporairement les fonctions :*

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts, ceux des postes

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 5.

Ne peuvent être ni maire ni adjoints :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture ;

2° Les membres des cours, des tribunaux de première instance et des justices de paix ;

3° Les ministres des cultes ;

4° Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ou en disponibilité ;

5° Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents voyers ;

6° Les agents et employés des administrations financières et des forêts, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers ;

1. Si l'on interprétait cette disposition à la lettre, il faudrait que le préfet convoquât les électeurs le jour même de la vacance, puisque l'article 15 exige un intervalle de quinze jours entre l'arrêté et la réunion des électeurs. Le législateur a voulu dire que l'arrêté de convocation devait être rendu dans les 15 jours. C'est, du reste, l'interprétation que le rapporteur a donnée à la Chambre des députés, en répondant, dans la séance du 21 mars 1884, à une observation de M. Lorois.

et des télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

7° Les commissaires et agents de police;

8° Les fonctionnaires et employés des collèges communaux *et les instituteurs primaires communaux* ou libres;

9° Les comptables et les fermiers des revenus *communaux et les agents salariés par la commune.*

Néanmoins, les juges suppléants aux tribunaux de première instance et les suppléants de juges de paix peuvent être maires ou adjoints.

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints.

Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et le service de la garde nationale.

623. — La première condition, pour être valablement élu aux fonctions de maire ou d'adjoint, est de faire partie du conseil municipal. L'article 76 dispose, en effet, que le conseil élit le maire et les adjoints parmi ses membres.

Sont donc, par ce fait, inéligibles aux fonctions de maire et d'adjoint, les personnes qui ne remplissent pas les conditions prévues par l'article 31 ou qui se trouvent dans un des cas d'incapacité, d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévus par les articles 31, 32, 33 et 34.

C'est pour cette raison que les cas d'inéligibilité [1] aux fonctions de maire sont beaucoup plus restreints dans la loi de 1884 qu'ils ne l'étaient dans la loi de 1855, la plupart des exclusions prévues par cette dernière loi se trouvant énoncées dans les articles 31 à 34 [2].

---

1. Nous nous servons du mot *inéligibilité* qui n'est pas très exact. En effet, les situations visées dans cet article constituent plutôt des incompatibilités pouvant cesser avec la fonction que des inéligibilités proprement dites, ainsi que nous le dirons plus loin. (Voir n° 625.)

2. Cette différence de rédaction entre les deux législations n'est pas sans conséquence. Ainsi, l'article 33 de la loi de 1884 édicte un certain nombre d'inéligibilités qui ne sont que relatives et ne s'étendent pas en dehors du ressort. Un juge

624. — Mais de ce que les maires et adjoints doivent remplir les conditions d'éligibilité exigées des conseillers municipaux, il ne faut pas conclure que l'on pourrait attaquer l'élection d'un maire ou d'un adjoint en se fondant sur ce qu'il ne remplit pas ces conditions si, en fait, il siège légalement au conseil municipal, soit parce que son élection comme conseiller n'a pas été attaquée, soit parce que la protestation dirigée contre son élection de conseiller a été rejetée comme tardive ou mal fondée. La jurisprudence du Conseil d'État est très nettement fixée en ce sens que tout candidat définitivement élu au conseil municipal est éligible aux fonctions de maire et d'adjoint, si, d'ailleurs, il ne se trouve dans aucun des cas spéciaux qui rendent certains conseillers inéligibles aux fonctions de maire. (Cons. d'Ét. 2 décembre 1881, Commenailles ; 20 février 1885. Soulom ; 13 mars 1885, Vérac ; 1er mai 1885, Bièvres ; 23 novembre 1888, Bouhira ; 11 décembre 1896, Courtisols.)

625. — Notons que l'exercice des fonctions prévues par l'article 80 constitue une simple incompatibilité qui cesse par la démission, en sorte que les agents visés peuvent, après leur élection aux fonctions municipales, les conserver s'ils se démettent de leur emploi. (Cons. d'Ét. 21 novembre 1884, Puy-Saint-Eusèbe ; 1er mai 1885, Billème ; 27 mars 1885, Maynias ; 9 juin 1893, Woincourt ; 30 juin 1893, Tayac, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1901, III, p. 25.)

---

de paix notamment peut être valablement élu conseiller municipal d'une commune située en dehors de son canton. Sous l'empire de la législation antérieure, il n'aurait pas pu être maire, même en dehors de son canton, puisque la loi du 5 mai 1855 comprenait les juges de paix dans l'énumération de son article 5. (Cons. d'Ét. 31 août 1871, Saint-Pierre-le-Moustier.) Aujourd'hui, au contraire, on serait amené à déclarer qu'un juge de paix peut être légalement élu maire, puisqu'il ne figure pas dans l'énumération de l'article 80.

De même, un candidat qui aurait été élu conseiller, bien qu'inéligible d'après l'article 33, mais dont l'élection n'aurait pas été attaquée dans le délai légal, pourrait être élu maire, s'il ne se trouve pas dans un des cas visés par l'article 80. Il n'eût donc pas été inutile de viser dans cet article les cas d'incapacité et d'incompatibilité édictés pour le conseil municipal.

626. — Les conseillers municipaux qui ne peuvent être maires ni adjoints sont :

1° *Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs.*

Bien que l'expression générale « agents et employés des administrations financières » comprenne les comptables énumérés à la suite, le ministre des finances a demandé qu'ils fussent spécialement dénommés. (Séance du 25 octobre 1883.)

Sont compris sous la dénomination d'agents et employés des administrations financières :

Les vérificateurs des douanes ;

Les trésoriers des Invalides de la marine ;

Les fondés de pouvoirs des trésoriers généraux ;

Les préposés en chef d'octroi (Cons. d'Ét. 11 décembre 1896, Saint-Plaisir) ;

Les receveurs buralistes (déclaration du rapporteur à la Chambre des députés, séance du 17 février 1883 ; Cons. d'Ét. 13 février 1885, Maurens) ;

Les débitants de tabac et de poudre, c'est-à-dire les titulaires de ces bureaux qui gèrent eux-mêmes, leurs locataires ou gérants (Cons. d'Ét. 9 juin 1893, Vitray), et les titulaires non gérants (Cons. d'Ét. 10 juillet 1885, Igé). Le projet primitif soumis à la Chambre des députés faisait une exception en faveur de cette catégorie d'agents ; mais cette exception a été écartée sur la demande du département des finances, qui voyait des inconvénients sérieux à rendre accessibles à des agents subalternes de la régie, les fonctions municipales[1], qui mettent journellement les titulaires de ces emplois en rapport avec le service des contributions indirectes. (Séance du 25 octobre 1883.)

---

1. Le département des finances aurait même souhaité que les débitants de tabac fussent déclarés inéligibles aux conseils municipaux.

627. — Mais il n'y a pas incompatibilité, au moins légale, entre les fonctions de maire ou d'adjoint et celles de :

Employés de l'administration centrale des finances ou des administrations qui en dépendent. Ce sont de simples commis, sans autorité personnelle et sans gestion comptable (Circ. Int. 6 juin 1843) ;

Vérificateurs des poids et mesures (Décis. Int. 25 novembre 1840 ; 16 juillet 1865) ;

Essayeur de la garantie (Décis. min. 20 février 1845) ;

Commis des conservateurs des hypothèques (*Id.* 20 mai 1876) ;

Agents auxiliaires des contrôleurs des contributions directes (Décis. min. 28 mai 1849) ;

Directeur d'une succursale de la Banque de France (mais la Banque n'autorise pas ses agents à accepter les fonctions municipales) ;

Contremaîtres mécaniciens des manufactures de tabac (Décis. min. 1er février 1884 ; Cons. d'Ét. 30 janvier 1885, Maxéville).

628. — L'expression « agents ou employés des administrations financières » n'embrasse point les receveurs, caissiers ou trésoriers des établissements publics qui, bien que placés sous la surveillance de l'inspection des finances, ne relèvent pas directement du ministère des finances. Il n'y a donc point incompatibilité légale entre les fonctions de maire ou adjoint et celles de receveur de l'hospice, du bureau de bienfaisance, de caissier de la caisse d'épargne [1] ; mais il existe une incompatibilité morale qui doit interdire ce cumul, autant que possible.

Les trésoriers de fabriques étaient également éligibles aux fonctions de maire. (Cons. d'Ét. 24 juin 1881, Arbus.) A plus forte raison, aujourd'hui, les trésoriers des associations cultuelles, qui ont succédé aux fabriques, seraient-ils éligibles.

---

1. Voir avis du ministre de l'intérieur du 13 mars 1905, Bouches-du-Rhône. (*Revue générale d'administration*, 1905, t. II, p. 205.)

Quant aux receveurs municipaux, percepteurs, receveurs et autres comptables communaux, ils sont inéligibles au conseil municipal (art. 33 ; voir n° 168).

629. — 2° *Les agents des forêts et ceux des postes et télégraphes.* Nous avons dit plus haut (art. 33, n° 164) que l'administration des forêts interdisait à ses agents d'accepter les fonctions municipales.

Parmi les agents des postes et télégraphes, il faut comprendre les aides ou adjoints assermentés (Décis. Min. Fin. 18 janvier 1842 ; Cons. d'Ét. 10 juillet 1893, Noyant) ; — mais non un chef de bureau à la direction générale des postes, aujourd'hui sous-secrétariat des postes.

Les courriers convoyeurs des postes, agents assermentés, sont, par suite, inéligibles. (Cons. d'Ét. 27 mars 1885, Jabreilles.)

630. — 3° *Les gardes des établissements publics et des particuliers.* Les fonctions d'agents de surveillance assermentés des compagnies de chemins de fer, bien qu'ayant quelque analogie avec celles des gardes d'établissements particuliers, ne paraissent pas pouvoir leur être assimilés au point de vue de l'inéligibilité aux fonctions municipales.

Les gardes-ventes assermentés des marchands de bois sont assimilés aux gardes particuliers. (Décis. Int. 16 janvier 1885, Seine-et-Oise.)

Rappelons, ainsi que nous l'avons dit plus haut (n° 625), que l'incompatibilité cesse par la démission des fonctions de garde. (Cons. d'Ét. 27 mars 1885, Magnias.)

631. — 4° *Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints.* Lors de la discussion de la loi de 1831, la Chambre des députés avait proposé d'exclure des fonctions d'adjoints, non seulement les agents salariés du maire, mais encore ses fermiers et colons partiaires. Cette proposition fut rejetée.

Devrait être considéré comme agent salarié, l'individu qui, colon partiaire pour certaines récoltes, serait en même temps

salarié pour d'autres; qui, par exemple, cultiverait les terres à blé, moyennant une part des fruits, et la vigne, moyennant un salaire fixe. (Duvergier, *Coll. des lois,* 31, p. 134.)

Ont évidemment le même caractère, les régisseurs, intendants, secrétaires, chefs et contremaîtres de fabrique, employés de commerce, etc., du moment où ils reçoivent un salaire permanent, sous quelque forme que ce soit.

632. — Mais la personne qui s'occupe accidentellement de la gestion d'une propriété du maire et qui ne reçoit pas de rémunération arrêtée d'avance, n'est pas un agent salarié dans le sens de la loi. (Cons. d'Ét. 27 décembre 1878, Sauveterre.)

Cela ressort des explications échangées à la séance de la Chambre des députés du 25 octobre 1883, entre M. Arthur Legrand et le rapporteur.

633. — Les liens de subordination ou d'affection nés de la parenté ne créent pas la même incompatibilité que les liens du salariat. Ainsi deux parents ou alliés peuvent être maire et adjoint de la même commune. Ce fait ne peut se produire que dans les communes de moins de cinq cents âmes; dans celles dont la population est supérieure, les parents au degré de fils, de frères et les alliés au même degré ne peuvent être en même temps membres du conseil municipal (art. 35; voir n°s 195 et s.). Mais si, dans une commune de plus de cinq cents habitants, deux parents au degré prohibé avaient été nommés conseillers municipaux et que leur élection fût devenue définitive pour n'avoir point été attaquée dans les délais, rien ne s'opposerait légalement à ce qu'ils fissent partie de la même municipalité. (Cons. de préf. Finistère 20 octobre 1876.)

634. — Indépendamment des cas ci-dessus visés par l'article 80, nous devons mentionner deux autres motifs d'exclusion :

1° Les maires et adjoints révoqués sont inéligibles pendant

un an aux fonctions soit de maire, soit d'adjoint. Nous nous en expliquerons sous l'article 86. — Voir n° 714.

635. — 2° Le service des sapeurs-pompiers est incompatible avec les fonctions de maire et d'adjoint. L'article 5 de la loi du 5 mai 1855 portait qu'il y avait incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et le service de la garde nationale. La loi du 25 août 1871, qui a dissous toutes les gardes nationales, a fait disparaître cette incompatibilité. Le décret réglementaire du 29 décembre 1875, aujourd'hui remplacé par le décret du 10 novembre 1903, qui, en vertu de l'article 1er de la loi de 1871, a fixé la nouvelle organisation des corps de sapeurs-pompiers, dispose que le service des sapeurs-pompiers est incompatible avec les fonctions de maire et d'adjoint (art. 9). Ces corps étant placés sous l'autorité des municipalités, il y a évidemment impossibilité de cumuler les deux situations.

Mais l'incompatibilité n'est pas écrite dans la loi de 1884. Par suite si un sapeur-pompier était élu maire ou adjoint l'annulation de l'élection ne saurait être obtenue et la sanction de la disposition du décret de 1903 serait celle même que prévoit le décret, c'est-à-dire pour l'officier la révocation et pour le sapeur-pompier, sous-officier ou caporal, l'expulsion prononcée par le conseil d'administration. Ainsi jugé par le Conseil d'État qui, abandonnant son ancienne jurisprudence telle qu'elle résultait d'un arrêt du 28 novembre 1896, Rigny, a refusé d'annuler l'élection des adjoints de la commune d'Onnaing (29 février 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 317).

636. — Les inéligibilités édictées par la loi sont absolues en ce sens que les fonctionnaires et agents qui y sont désignés ne peuvent être maires ou adjoints, même en dehors du lieu de leur résidence ; le texte ne fait aucune distinction.

637. — Elles sont également absolues en ce sens qu'elles s'appliquent, non seulement aux maires et adjoints, mais encore à ceux qui en remplissent temporairement les fonctions. Ainsi, les délégués nommés conformément à l'article 44 doivent réunir les conditions d'éligibilité aux fonctions de maire. — (Voir n° 288.) — De même, le conseiller municipal appelé à remplacer le maire, par application de l'article 84. — Voir n° 683.

638. — Mais ces causes d'exclusion sont les seules qui puissent faire écarter les conseillers municipaux des fonctions de maire ou d'adjoint. Nous avons vu, sous l'article 76, n° 591, que l'on avait renoncé à exiger des conditions spéciales de domicile. On ne saurait davantage écarter un conseiller sous prétexte qu'il serait illettré. (Cons. d'Ét. 2 août 1878, Abère; 17 janvier 1879, Ruffiac; 6 mars 1885, Sauveterre.)

639. — Le projet soumis à la Chambre des députés déclarait également inéligibles aux fonctions de maire les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ou *en disponibilité;* c'était la reproduction de la loi de 1855. Mais on a fait remarquer qu'en ce qui concerne les militaires en activité de service, la rédaction faisait double emploi avec l'article 31 (voir n° 147), qui les écarte du conseil municipal. En ce qui concerne les militaires *en disponibilité,* l'exclusion est également inutile si elle vise les officiers; les officiers disponibles sont en effet en activité de service. Quant à exclure les hommes de troupe *en disponibilité,* c'est-à-dire laissés dans leurs foyers à des titres divers, c'eût été excessif. (Séances des 17 et 27 février 1883.)

Pour ce qui est des officiers ou hommes de troupe de la réserve et de l'armée territoriale, ils ont toujours été considérés comme éligibles, tant aux fonctions de conseiller qu'aux fonctions de maire. (Décis. Min. Guerre 14 décembre 1876.)

Rappelons que les maîtres de port ne sont pas militaires et sont éligibles aux fonctions municipales. (Cons. d'Ét. 18 mai 1877, Arzon.)

640. — La Chambre a écarté un amendement qui visait à exclure des fonctions municipales tous les fonctionnaires salariés par l'État ou les départements. (Séances des 17 et 27 février 1883.)

Elle avait précédemment, en 1877, refusé de prendre en considération une proposition de M. de Gasté tendant à faire déclarer les fonctions de maire et d'adjoint incompatibles avec le mandat de sénateur, de député, de conseiller général. (Séance du 23 janvier 1877.)

641. — Aux termes de l'article 70 de la loi du 10 août 1871, *le maire du chef-lieu du département* ne peut être membre de la commission départementale.

642. — Un greffier de justice de paix peut être élu maire puisqu'il peut être conseiller municipal. (Avis Cons. d'Ét. 22 mars 1888.)

643. — Certaines incompatibilités édictées par la loi du 5 mai 1855 disparaissent : telles sont celles qui frappaient les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les fonctionnaires et employés des collèges communaux, les instituteurs *libres,* les fermiers de revenus communaux. Ces divers fonctionnaires ne figurent pas, en effet, dans l'article 80, et l'article 33 n'écarte du conseil municipal que les ingénieurs des ponts et chaussées chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, les instituteurs *publics* et les entrepreneurs de services communaux.

644. — Du silence de la loi est née une question délicate en ce qui concerne les instituteurs *publics*. Ils ne peuvent être nommés conseillers municipaux dans les communes où ils exercent (art. 33; voir n° 175); mais l'incompatibilité n'est que relative. L'élection d'un instituteur public au conseil municipal d'une autre commune serait valable. Mais peuvent-ils être élus

maire dans cette autre commune, malgré les dispositions de l'article 25 de la loi du 30 octobre 1886 qui leur interdit les *fonctions administratives?* Le Conseil d'État ne le pense pas; toutefois il a décidé qu'il appartenait exclusivement au ministre de l'instruction publique de faire respecter cette prohibition et que le conseil de préfecture ne pourrait pas annuler l'élection de l'instituteur comme maire[1]. (Cons. d'Ét. 17 mai 1889, Saint-Barthélemy.)

645. — Dans la discussion de la loi de 1831, on avait aussi proposé d'appliquer l'incompatibilité à *tous les fonctionnaires salariés des établissements auxquels la commune accorde dans son budget une subvention,* mais cette proposition fut rejetée.

646. — La commission chargée, en 1851, de présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi sur l'administration communale avait ajouté à l'énumération des individus qui ne peuvent être maires ni adjoints, *les citoyens dont les établissements sont soumis à la surveillance de l'administration municipale.* Ce qui comprenait, notamment, les débitants de boissons. Le projet préparé par le gouvernement, en 1876, reproduisait cette disposition en excluant nommément les débitants de boissons et les entrepreneurs de divertissements publics. Ce projet n'a point été voté et, dans l'état actuel de la législation, rien ne s'oppose, en droit, à ce que les individus se trouvant dans cette situation soient chargés de l'administration municipale.

647. — L'article 1273, § 4, de l'instruction générale du 20 juin 1859 sur la comptabilité publique, semblerait créer une autre cause d'exclusion; il est ainsi conçu : « Les parents ou alliés, jusqu'au degré de cousin germain inclusivement, ne peuvent être chargés de fonctions dans lesquelles ils exerceraient ou concourraient à exercer l'un sur l'autre une surveil-

1. C'est la même solution que pour les sapeurs-pompiers (voir n° 635).

D'un autre côté, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a, par de nombreux arrêts, déclaré que les médecins d'hospices, alors même qu'ils sont rétribués sur le budget hospitalier, ne sont pas des *agents salariés de la commune.* — (Voir art. 33, n° 182.)

Il est vrai que le maire préside de droit la commission administrative ; mais en admettant que le médecin soit, dans l'exercice de ses fonctions spéciales, soumis à l'autorité de la commission administrative, on a pensé qu'il suffirait, pour éviter tout inconvénient, que le maire-médecin s'abstînt de présider la commission lorsque celle-ci serait appelée à délibérer sur le service médical[1].

650. — Certaines situations, indépendamment de celles que nous venons d'énumérer, sans créer d'obstacle légal à l'acceptation des fonctions municipales, constituent aux yeux de l'administration des cas d'incompatibilité morale : telles sont celles de secrétaire d'une commission administrative d'hospice, d'inspecteur des enfants assistés, d'entrepreneur des travaux dans une maison centrale, etc., etc.

651. — On s'est demandé si l'exercice des fonctions municipales était compatible avec la position d'agent consulaire accrédité en France par un gouvernement étranger. On faisait valoir en faveur de la négative que le serment prêté à une puissance étrangère impose des devoirs qui ne sauraient s'allier avec les obligations d'un officier municipal, appelé souvent à défendre des intérêts en opposition avec ceux qui sont placés dans les attributions des consuls. Mais il a été décidé en 1832, par le ministre de l'intérieur, de concert avec ses collègues des affaires étrangères et du commerce, que si le cumul de ces fonctions présentait certains inconvénients et devait être évité en

1. On trouve dans ce sens une décision ministérielle du 24 décembre 1875. La circulaire du 14 novembre 1879 paraît, au contraire, n'admettre le cumul des deux fonctions qu'à la condition que, pendant toute la durée de ses fonctions municipales, le maire se fasse suppléer dans son service médical.

principe, en l'absence de toute disposition légale il n'existait point d'incompatibilité.

Il a été décidé également que le maire d'une commune peut être nommé consul d'un gouvernement étranger dans une autre ville, alors surtout qu'il n'est point tenu de résider dans cette ville. (Décis. Min. Int. 6 octobre 1840.)

Un agent diplomatique de France à l'étranger pourrait, à la rigueur, être nommé maire, puisque la résidence n'est pas exigée des maires ; mais il y aurait là évidemment une situation anormale.

Art. 81.

Durée des pouvoirs des maires et adjoints. — Remplacement.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 5 MAI 1855, ART. 2.
Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal.	*Les maires et les adjoints sont nommés pour* cinq *ans.*
Ils continuent l'exercice de leurs fonctions, *sauf les dispositions des articles 80, 86, 87* de la présente loi, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.	*Ils remplissent leurs fonctions, même après l'expiration de ce terme, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.*
Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoints sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.	

652. — Les maires et adjoints, dit l'article 81, sont nommés pour la même durée que le conseil municipal.

D'après l'article 41, les conseils municipaux sont élus pour quatre ans. Il n'en faudrait pas conclure que le maire doit toujours rester quatre ans en fonctions ; la durée de son mandat

est, au contraire, limitée à celle du conseil qui l'a élu, et si ce conseil était au cours de la dernière année de son mandat lorsqu'il a élu le maire, celui-ci cesserait ses fonctions à l'expiration de cette quatrième année et il ne serait pas fondé à soutenir qu'étant élu pour quatre ans, il ne peut être remplacé, avant ce temps, sans avoir été préalablement révoqué. (Cons. d'Ét. 13 juillet 1866, Sartre.)

653. — Si le conseil municipal qui a élu le maire vient à cesser ses fonctions avant l'expiration de la durée légale de son mandat, cette cessation mettra fin aux pouvoirs de la municipalité ; telle nous paraît être la portée de la loi, puisque le dernier paragraphe de l'article 81 déclare qu'en cas de renouvellement intégral (et il ne distingue pas entre les cas qui peuvent nécessiter le renouvellement intégral du conseil), le premier inscrit du nouveau conseil est investi des fonctions municipales.

654. — Le conseil municipal peut cesser ses fonctions dans l'intervalle de la période quatriennale, soit par suite de la démission de tous ses membres (art. 60, nos 416 et suiv.), soit par suite de dissolution (art. 43, no 280), soit par suite de l'annulation totale des opérations électorales (art. 40, nos 268 et 665).

Dans ces divers cas, de même que dans le cas où le conseil municipal est arrivé au terme légal de son mandat, la municipalité en fonctions conserve ses pouvoirs jusqu'aux élections nouvelles et les remet aux premiers inscrits, dès que le nouveau conseil est installé [1]. (Cons. d'Ét. 20 novembre 1885, Damazan.)

655. — Si cependant, après dissolution ou démission col-

1. Sous l'empire de la législation ancienne, le maire conservait ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur, même au cas où l'élection du conseil municipal était intégralement annulée et où l'ancien maire n'était pas au nombre des conseillers réélus. Mais le Sénat a pensé qu'en cas de renouvellement intégral du conseil, il était souverainement imprudent d'imposer à une assemblée nouvellement élue un maire avec lequel il serait possible qu'elle fût en complète contradiction.

lective, le gouvernement a usé des pouvoirs que lui confèrent les articles 44 et 87 de nommer des délégués spéciaux (voir nos 288 et 716), la municipalité en fonctions remet ses pouvoirs au président et au vice-président de cette délégation. Il en est de même lorsqu'une délégation a été nommée par suite de l'impossibilité de constituer un conseil municipal.

656. — Les maires et adjoints peuvent aussi cesser leurs fonctions au cours du mandat du conseil municipal pour des causes qui leur sont personnelles. Ces causes sont : 1° l'annulation de l'élection comme maire ou adjoint; 2° la perte des conditions requises pour l'éligibilité aux fonctions municipales; 3° la démission volontaire ; 4° la suspension et la révocation.

657. — *Annulation de l'élection comme maire.* Le maire dont l'élection comme maire est annulée, doit cesser ses fonctions dès la notification de la décision qui a prononcé l'annulation. (Avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État 20 janvier 1885, n° 658[1].) Mais, ainsi que nous l'avons dit sous l'article 79 (n° 619), il faut que l'annulation soit définitive, soit par l'expiration du délai accordé à l'intéressé pour former appel devant le Conseil d'État, soit par la décision confirmative du Conseil d'État.

658. — *Perte des conditions requises pour l'éligibilité aux fonctions de maire.* Le maire qui, pour une cause postérieure à son élection, ne remplit plus les conditions requises pour être maire ou qui se trouve placé dans un des cas d'incompatibilité prévus par l'article 80, doit cesser l'exercice de ses fonctions, et le préfet doit lui enjoindre de remettre immédiatement le service à son suppléant, sans attendre l'installation de

1. Voir, ci-après, le texte de l'avis de la section. — L'avis ne tranche pas la question de savoir si le maire dont l'élection comme maire est annulée pour une autre cause que celle d'incompatibilité, peut continuer à administrer la commune comme conseiller municipal premier inscrit au tableau.

son successeur. Voici le texte (extrait) de l'avis du Conseil d'État (section de l'intérieur) du 20 janvier 1885 d'où ressortent ces solutions:

Considérant qu'aux termes de l'article 80, ne peuvent être maires ou adjoints, *ni en exercer temporairement les fonctions*, les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs, les agents des forêts, des postes et télégraphes, les gardes des établissements publics et des particuliers; que, lorsque le maire vient à se trouver dans un des cas d'incapacité prévus par ledit article, il doit, sur l'injonction du préfet, remettre immédiatement le service à son suppléant, par application des dispositions combinées des articles 80 et 81, § 2;

Considérant qu'il est conforme à l'esprit de la loi, aux règles d'une bonne administration et au respect de la chose jugée d'adopter la même solution dans le cas où l'élection d'un maire, soit comme maire, soit comme conseiller municipal, est annulée et qu'il doit, dans cette hypothèse, remettre le service à son suppléant dès la notification de l'arrêt qui a définitivement annulé son élection;

Est d'avis :...

3° Qu'au cas d'acceptation de fonctions incompatibles avec les fonctions de maire, le préfet doit enjoindre au maire de remettre immédiatement le service à son suppléant;

4° Que le maire ou l'adjoint dont l'élection, soit comme maire ou adjoint, soit comme conseiller municipal, a été annulée, doit cesser l'exercice de ses fonctions dès la notification de l'arrêt qui a définitivement prononcé l'annulation de son élection.

659. — La première condition pour être élu maire ou adjoint est de faire partie du conseil municipal.

Le maire qui vient à perdre la qualité de conseiller municipal devra donc cesser ses fonctions (Cons. d'Ét. 14 mars 1890, Pouzolles, *Revue générale d'administration*, 1890, t. I, p. 444); mais si l'annulation des élections municipales était entière et qu'il n'y eût plus personne pour remplir le mandat, le maire et l'adjoint resteraient en fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil. (Cons. d'Ét. 19 novembre 1886, Campile, *Revue générale d'administration*, 1886, t. III, p. 435; 31 janvier 1891, Usclas, *ibidem*, 1891, t. II, p. 173; 28 novembre 1891, Saint-Louis, *ibidem*, 1892, t. I, p. 46.)

660. — Si le maire a été remplacé comme maire, à la suite d'une décision du conseil de préfecture annulant son élection comme conseiller municipal, et que, plus tard, cette décision du conseil de préfecture soit réformée par le Conseil d'État, l'arrêt qui lui restitue sa qualité de conseiller municipal lui restitue, par voie de conséquence, ses fonctions de maire et annule *ipso facto* l'élection de son successeur, sans qu'il soit nécessaire qu'une protestation contre cette dernière élection ait été déférée au conseil de préfecture. (Cons. d'Ét. 28 mars 1879, Vers[1].)

Mais le maire dont l'élection comme conseiller municipal a été définitivement annulée ne pourrait, s'il est réélu conseiller avant qu'il ait été pourvu à son remplacement comme maire, continuer l'exercice de ses fonctions sans une nouvelle investiture. Ainsi décidé par l'avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du 20 janvier 1885, dont voici l'extrait :

Considérant que le maire dont l'élection comme conseiller municipal a été annulée, a perdu la qualité de maire dès l'arrêt définitif qui a prononcé cette annulation ; que dès lors, s'il vient à être réélu conseiller municipal, une nouvelle élection est nécessaire pour lui conférer les pouvoirs de maire ;

Est d'avis :

Que le maire dont l'élection comme conseiller municipal a été annulée et qui vient à être réélu conseiller municipal ne reprend l'exercice des pouvoirs de maire qu'en vertu d'une nouvelle élection.

661. — *Démission volontaire.* Les personnes qui ont accepté les fonctions municipales ne peuvent être contraintes de les conserver malgré elles pendant toute la période normale. Elles sont donc autorisées à donner leur démission. Mais cette démission n'était autrefois considérée comme valable que lorsqu'elle avait été acceptée par l'autorité compétente, c'est-à-dire par le préfet. Même lorsque le maire était élu par le conseil municipal, c'était à l'autorité administrative et non point au conseil qu'il appartenait d'accepter la démission. (Solution implicite, Cons. d'Ét. 9 novembre 1850, Verdalle.)

---

1. Ce cas se présentera rarement aujourd'hui que le pourvoi est suspensif.

La loi de 1884 garde sur ce point le même silence que la législation précédente et l'on s'est demandé s'il ne fallait pas étendre aux démissions de maire les règles tracées pour les démissions de conseillers municipaux (art. 60).

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a repoussé cette assimilation et s'est prononcé pour le maintien de l'ancienne jurisprudence par l'avis du 20 janvier 1885 dont voici l'extrait :

Considérant que le maire conserve, sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, le double caractère de représentant de la commune et d'agent du pouvoir central, qu'en cette dernière qualité il est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure, de la publication des lois et règlements et de l'exécution des mesures de sûreté générale (art. 92); qu'en vertu de l'article 86 il peut être suspendu par le préfet et révoqué par le Chef de l'État;

Considérant que l'article 60, relatif aux démissions des conseillers municipaux, est contenu dans le titre II, absolument étranger aux attributions des maires; qu'en l'absence d'un texte de loi formel on ne saurait appliquer, par analogie, les dispositions concernant les conseillers municipaux chargés exclusivement de délibérer sur les intérêts de la commune, et que le pouvoir central ne peut ni révoquer, ni suspendre, à un fonctionnaire public investi des fonctions d'agent du gouvernement;

Qu'il suit de là qu'il convient d'appliquer, après comme avant la loi du 5 avril 1884, les règles tracées par une jurisprudence constante, en vertu de laquelle la démission des maires et adjoints n'est définitive que quand elle a été *acceptée* par l'autorité supérieure;

Sur les questions 2 et 3 :

Considérant que l'article 81, § 2, dispose que les maires et adjoints continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, sauf les exceptions résultant de l'application des articles 80, 86 et 87; qu'il résulte de ce texte, que le maire dont la démission a été acceptée *doit* rester en fonctions jusqu'à l'installation de son successeur;

Mais considérant que cette disposition n'a eu pour but que d'imposer aux maires et adjoints une obligation dans l'intérêt des services publics qui leur sont confiés[1] et qu'elle ne leur a pas conféré un droit dont ils puissent se prévaloir vis-à-vis de l'autorité supérieure; qu'il appartient, dès lors, au préfet d'autoriser ou de contraindre le maire ou l'adjoint démissionnaire, si l'intérêt public l'exige, à remettre le service à son suppléant, conformément aux dispositions de l'article 84;

Est d'avis :

1° Que les démissions de fonctions de maire et d'adjoint doivent être

1. Arrêt du Conseil d'État du 20 avril 1883 (Paquès).

adressées au préfet et qu'elles ne sont définitives que quand le préfet les a acceptées ;

2° Que le maire ou l'adjoint démissionnaire conserve, en principe, l'exercice de ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur, à moins qu'il ne soit autorisé ou contraint, par le préfet, à remettre le service à son suppléant, conformément à l'article 84.

Cet avis a été confirmé par des décisions contentieuses du Conseil d'État (27 mars 1885, Visan; 22 mai 1885, Saint-Flour).

Il y a donc entre la démission des maires et celle des conseillers municipaux une différence essentielle, puisque, pour les conseillers municipaux, la démission n'a pas besoin d'être acceptée par le préfet, qui se borne à en accuser réception, tandis qu'il doit accepter formellement celles de maire ou d'adjoint.

662. — Jusqu'au moment où elle est définitive, la démission peut être retirée par celui de qui elle émane.

Mais pour que le préfet puisse valablement accepter la démission, il est indispensable que l'offre qu'en a faite celui dont elle émane soit constatée. Un maire ayant été remplacé par le préfet comme s'étant démis verbalement de ses fonctions dans un entretien avec le sous-préfet, le Conseil d'État a jugé que le préfet avait excédé ses pouvoirs, parce qu'il n'était pas établi par l'instruction que cette démission verbale eût été réellement donnée. (Cons. d'Ét. 24 février 1870, Clauzel.)

Le préfet ne pourrait, sans excès de pouvoirs, lorsqu'il a accepté une démission, autoriser le démissionnaire à reprendre ses fonctions, le caractère définitif de la démission y fait obstacle. (Cons. d'Ét. 7 août 1883, Urzy.)

Un maire suspendu de ses fonctions ne saurait valablement donner sa démission. (Chambre des députés, interpellation Robert Mitchell, 3 juin 1880.)

Un maire démissionnaire peut être suspendu avant que sa démission soit définitive.

663. — Ainsi que le porte le texte de l'avis du Conseil d'État du 20 janvier 1885 (voir n° 661), le maire ou l'adjoint démissionnaire conserve, en principe, l'exercice de ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur, conformément au paragraphe 2 de l'article 81 (Cons. d'Ét. 1er juin 1883, Moissey[1]), à moins qu'il ne soit *autorisé* ou bien *contraint* par le préfet à remettre le service à son suppléant, conformément à l'article 84.

664. — *Suspension et révocation.* Comme nous le verrons sous l'article 86 (nos 700 et 706), les maires et adjoints peuvent être suspendus ou révoqués. La suspension et la révocation ont évidemment pour effet de mettre fin immédiatement aux pouvoirs des titulaires et, en leur notifiant l'arrêté ou le décret, le préfet ne manquera pas d'inviter les intéressés à remettre leur service à ceux qui sont appelés à les suppléer. Le sens du paragraphe 2 de l'article 81, qui dit que les maires et adjoints conservent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, *sauf les dispositions de l'article 86,* n'est pas ici douteux. L'article 84 le dit d'ailleurs en termes exprès.

Nous placerons sous l'article 86 les autres observations que nous avons à présenter sur les suspensions et révocations. — (Voir nos 700 et suiv.)

665. — Les causes que nous venons de passer en revue sont les seules qui mettent fin aux pouvoirs des maires et adjoints; ils ne sont pas atteints par les modifications qui surviendraient dans la composition du conseil municipal.

Nous avons vu, sous l'article 76 (n° 593), que les conseillers municipaux dont l'élection est attaquée devant le conseil de

---

1. « Considérant, dit cet arrêt, que les maires et adjoints conservent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs; qu'ainsi, c'est avec raison que la présidence du bureau électoral a été confiée au sieur X... dont la démission d'adjoint avait été acceptée, mais au remplacement duquel il n'avait pas encore été pourvu. »

préfecture ou le Conseil d'État peuvent valablement prendre part au vote, en vertu du principe que l'exercice provisoire du mandat demeure à ceux qui en sont investis. (Cons. d'État 6 août 1878, Balogna; 10 mars 1882, Nanclars; 31 mars 1882, Donzac.) La décision qui, ultérieurement, viendrait à annuler leur élection, n'affecterait en rien la validité des délibérations auxquelles ils ont participé et notamment la validité de l'élection de la municipalité. (Cons. d'Ét. 27 juin 1873, Goulier; 14 juin 1878, Danjoutin; 6 décembre 1878, Mios; 16 juin 1882, Plaintel.) Sans doute, il pourra en résulter que la municipalité, restant en fonctions, ne représentera plus la majorité du conseil. C'est pour éviter cet inconvénient que M. Eug. Mir avait proposé d'ajourner la constitution de la municipalité jusqu'à ce qu'il eût été statué sur les élections contestées; mais cette proposition a été repoussée (séance de la Chambre des députés du 17 février 1883).

Ce n'est qu'au cas où l'élection du conseil tout entier est annulée que les pouvoirs de la municipalité prennent fin, le paragraphe 1er de l'article 81 ne permettant pas à une municipalité de survivre au conseil dont elle tient ses pouvoirs. — Voir nos 653 et 654.

666. — La suspension du conseil municipal ne met pas fin davantage aux pouvoirs de la municipalité.

Art. 82.

Délégations données par le maire.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 14.
Le maire est seul chargé de l'administration; mais il peut, *sous sa surveillance et sa responsabilité,* déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de	*Le maire est chargé seul de l'administration; mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à* ceux des

ses adjoints, et, en l'absence ou *en cas d'empêchement* des adjoints, à des membres du conseil municipal.

Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions.

667. — Le maire est seul chargé de l'administration ; ses adjoints sont ses collaborateurs, mais ne sont pas membres d'une administration collective. Sans doute, il arrivera souvent qu'avant de prendre une décision importante, le maire fera appel aux conseils de ses adjoints, mais ce concert officieux ne doit pas être mentionné dans les actes que le maire signe sous sa seule responsabilité. (Décis. Min. Int. 6 octobre 1838 ; 24 février 1844.)

668. — Prévoyant le cas où le maire ne pourrait pas seul suffire aux devoirs multiples de ses fonctions, la loi de 1884, comme la législation ancienne, l'autorise à déléguer, *sous sa surveillance* et *sa responsabilité* (ces mots sont nouveaux, ils ne figuraient pas dans la loi de 1837), une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des conseillers municipaux.

Il ne s'agit point ici du cas où le maire est absent ou empêché, cas prévu par l'article 84 de la loi, mais uniquement de l'hypothèse où, se trouvant sur les lieux, ce magistrat veut se décharger d'une partie de ses trop nombreuses attributions en les conférant à un adjoint ou à un membre du conseil municipal.

669. — Le maire ne pourrait donc pas, dans le cas d'absence ou d'empêchement, charger un adjoint ou un conseiller municipal d'agir à sa place. Il n'a point le droit, en effet, de nommer un maire provisoire[1].

---

1. Une pensée contraire semblait se dégager tant des observations présentées à la séance du Sénat du 9 février 1884 par M. Baragnon, avec l'assentiment tacite de la commission, sous l'article 84, que de quelques paroles du rapporteur, sous l'article 82, dans les séances des 4 et 29 mars. On a paru admettre que la délégation donnée par le maire subsistait même en l'absence du maire, même en cas de

En cas d'absence du maire, le premier adjoint en remplit les fonctions et exerce les pouvoirs municipaux dans leur plénitude, alors même qu'avant son départ le maire aurait délégué à un autre adjoint une partie de ses fonctions. (Décis. Int. 17 octobre 1875.)

670. — L'adjoint ou le conseiller municipal qui fait les fonctions de maire peut, comme le maire lui-même, déléguer une partie de ses attributions. (Décis. Int. 26 avril 1843.) Mais celui qui n'agit qu'en vertu d'une délégation ne pourrait déléguer à son tour une partie des attributions qui lui ont été confiées.

671. — Aux termes mêmes de la loi, le maire ne peut donner de délégations aux conseillers municipaux qu'en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints [1]. Il n'a donc point le droit de déléguer une partie de ses fonctions à un conseiller municipal quand il existe un adjoint qui peut s'en acquitter, mais rien n'oblige le maire à observer le rang des adjoints.

Le maire devait, au contraire, d'après la loi de 1837, tenir compte de l'ordre du tableau lorsqu'il s'agissait de conseillers municipaux ; la délégation devait être donnée aux conseillers *appelés à faire les fonctions d'adjoints* et la Cour de cassation a reconnu que la délégation des fonctions d'officier de l'état civil donnée à un conseiller qui ne vient pas en ordre utile au tableau, si elle n'est pas, comme l'avait pensé le tribunal civil de la

---

remplacement du maire, et que son successeur, se trouvant en face de cette délégation, devait la rapporter expressément pour y mettre fin ; mais dans la séance du 4 mars 1884, M. Clément, parlant sur l'article 84, a fait remarquer avec beaucoup de raison que le maire révoqué (et on peut en dire autant du maire absent, suspendu ou empêché par tout autre motif) est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint ou un conseiller municipal ; qu'il n'a plus d'autorité et que les pouvoirs qu'il a donnés de son chef disparaissent. Comme sanction de ses observations, M. Clément a obtenu que le paragraphe portant que les délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées, au lieu de figurer à l'article 84 qui parle du maire révoqué, suspendu ou empêché, fût transporté à l'article 82. La question paraît donc tranchée par ce vote.

1. Les mots « ou en cas d'empêchement », qui ne figuraient ni dans la loi de 1837, ni dans la rédaction votée en première lecture à la Chambre des députés, ont été ajoutés entre les deux délibérations.

Seine [1], une cause de nullité absolue des mariages célébrés par ce conseiller, était néanmoins contraire au texte de la loi. La rédaction votée par la Chambre des députés maintenait, sur ce point, le texte de la loi de 1837 ; mais la rédaction présentée et votée en seconde délibération porte, au lieu de : « ... aux conseillers municipaux qui sont appelés à faire fonctions d'adjoint », ceci : « ... à des conseillers municipaux ». Le maire ne sera donc plus obligé d'observer l'ordre du tableau.

L'éloignement n'a pas été considéré comme constituant une cause légale d'*empêchement* (Décis. Int. 11 novembre 1892, *Revue générale d'administration,* 1892, t. III, p. 454) ; de même le défaut d'aptitude de l'adjoint (4 novembre 1893, *ibid.,* 1894, t. I, p. 67).

672. — L'adjoint ou le membre du conseil sur qui le maire veut se décharger d'une partie de ses attributions, peut-il refuser la délégation ?

En principe, l'adjoint est le collaborateur du maire et, en acceptant ses fonctions, il s'engage, non seulement à remplacer celui-ci en cas d'absence ou d'empêchement, mais encore à remplir celles des attributions dont le maire jugera bon, dans l'intérêt du service, de se décharger sur lui ; toutefois, c'est là plutôt une obligation morale que légale et on ne voit pas comment on pourrait contraindre un adjoint à accepter une délégation qu'il refuserait.

673. — Le texte soumis en première délibération à la Chambre des députés n'autorisait le maire qu'à faire des délégations à titre temporaire et particulier, mais, par contre, il spécifiait que le maire pouvait déléguer aussi bien les attributions qu'il tient des lois générales que celles qu'il tient des

1. Jugement du 23 février 1883. (Voir dans la *Revue générale d'administration* le texte de ce jugement, 1883, t. I, p. 450, et l'arrêt de la Cour de cassation du 7 août 1883, *ibidem,* 1883, t. III, p. 207.)

lois spéciales. Ces deux membres de phrase ont disparu dans la rédaction définitive. On doit donc admettre, d'une part, que la délégation peut être permanente, d'autre part, qu'elle peut porter sur l'ensemble de tout un service, tel que l'instruction publique, la voirie, l'octroi et comprendre même, dans ce cas, le droit de faire les règlements relatifs à l'objet délégué, ce que l'ancienne jurisprudence contestait.

La cour de Poitiers a jugé par arrêt du 28 janvier 1882 que la délégation d'un conseiller municipal pour la direction de la gestion d'un octroi est régulière et valable. Si elle est faite sans réserve, elle attribue au conseiller délégué tous les pouvoirs dont le maire est lui-même investi pour la gestion de l'octroi et notamment le droit de faire dresser, à sa requête, des procès-verbaux de contravention.

On lit également dans un jugement du tribunal correctionnel du Havre que la faculté accordée au maire de déléguer à ses adjoints une partie de l'autorité municipale implique nécessairement pour l'adjoint auquel cette délégation est faite, le droit d'exercer, sur les matières à lui confiées, le pouvoir réglementaire, lorsque la délégation ne contient à cet égard aucune réserve (18 avril 1883).

674. — Enfin, de la suppression des paragraphes qui comprenaient expressément dans les attributions susceptibles d'être déléguées celles que le maire tient des lois spéciales, on doit conclure, croyons-nous, qu'il n'est rien innové à cet égard et que le maire peut déléguer toutes celles de ses attributions que les lois particulières ne lui interdisent pas de déléguer.

675. — Parmi ces dernières, il faut citer les fonctions de ministère public près le tribunal de simple police, pour lesquelles la loi du 27 juillet 1873 établit une suppléance spéciale (Cass. 10 mars 1892, *Revue générale d'administration,*

1892, t. III, p. 68; 19 juin 1902, *ibidem,* 1902, t. III, p. 190) et la présidence des commissions administratives des établissements de bienfaisance qui, aux termes de la loi du 21 mai 1873, ne peut être exercée que par le maire ou par l'adjoint qui remplit dans leur plénitude les fonctions de maire. (Voir *Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 156.)

Quant aux fonctions d'officier de l'état civil, pour lesquelles on a quelquefois contesté l'application des règles tracées par la loi municipale, l'arrêt ci-dessus rappelé de la Cour de cassation du 7 août 1883 (voir n° 671) reconnaît qu'elles peuvent être déléguées aux conditions et dans les formes prévues par la loi municipale.

676. — Dans quelle forme sera faite la délégation? une délégation verbale sera-t-elle suffisante? La commission du Sénat avait introduit dans l'article 82 une disposition portant que la délégation devait être faite par arrêté, arrêté qui, dans sa pensée, devait être transcrit au registre de la mairie, et dont l'effet devait subsister tant qu'il n'était pas rapporté (art. 84, § 2). Ces dispositions ont été rejetées en première lecture (séance du 9 février 1884); mais elles ont été rétablies en seconde délibération (séance du 4 mars). Supprimées de nouveau par la Chambre, elles ont été maintenues par le Sénat, malgré l'opposition de M. Le Bastard (séance du 29 mars 1884) et définitivement acceptées par la Chambre (séance du 31 mars). Les délégations, pour être valables, devront donc être données par arrêté spécial qui sera transcrit au registre de la mairie, où tous les intéressés pourront ainsi le consulter.

Lorsque le maire délègue la tenue des registres de l'état civil, l'arrêté de délégation doit, en outre, être envoyé au tribunal de l'arrondissement. (Voir Dalloz, v° *État civil,* n° 31.)

677. — L'administration appartenant exclusivement au maire, il reste toujours libre de faire un acte rentrant dans la partie du service qu'il a délégué; il peut toujours aussi exercer

sa surveillance et son contrôle sur la manière dont les adjoints ou les conseillers municipaux délégués remplissent les fonctions dont il les a chargés. Il a le droit de faire cesser la délégation lorsqu'il lui plaît. Enfin, tous les actes doivent être faits en son nom.

L'adjoint ou le conseiller municipal qui remplace ou supplée le maire, doit indiquer dans l'acte le fait qui place l'administration entre ses mains et dire si c'est par suite de l'absence ou de l'empêchement du maire qu'il agit, ou par délégation, et, dans ce dernier cas, mentionner l'arrêté de délégation.

678. — Les délégations, dit le dernier paragraphe, subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées ; nous avons vu plus haut qu'elles peuvent cesser sans être expressément rapportées lorsque le maire, de qui elles émanent, vient à interrompre ou à cesser ses fonctions (voir la note au n° 669). Mais tant que le maire détient le pouvoir, les délégations qu'il a données restent valables, à moins d'être expressément retirées. L'arrêté qui met fin à la délégation doit, comme l'arrêté qui l'a conférée, être mentionné au registre de la mairie.

ART. 83.

Remplacement du maire dans les contrats ou procès où le maire a des intérêts opposés à ceux de la commune.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

679. — Cet article figure pour la première fois dans la loi municipale ; il est d'ailleurs évident que jamais le maire n'est

intervenu dans un contrat ou dans un procès avec la double qualité de maire et de partie en cause. Il était remplacé ordinairement comme maire par son adjoint. Désormais, ce sera au conseil municipal à désigner un de ses membres pour représenter et soutenir les intérêts et les droits de la commune.

Comme analogie, on peut citer l'article 54 de la loi du 10 août 1871 qui porte qu'en cas de litige entre l'État et le département, le préfet, qui ne peut plus représenter le département puisqu'il représente l'État, est remplacé par un membre de la commission départementale désigné par elle.

Art. 84.

Remplacement du maire absent ou empêché.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

En cas d'absence, de suspension, de *révocation* ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, *dans la plénitude de ses fonctions,* par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal *désigné par le conseil,* sinon pris dans l'ordre du tableau.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 4.

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par un de ses adjoints, dans l'ordre des nominations.

En cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par un conseiller municipal désigné par le préfet, *ou, à défaut de cette désignation, par le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau.*

Ce tableau est dressé d'après le nombre des suffrages obtenus, et en suivant l'ordre des scrutins.

680. — Comme il ne doit y avoir aucune interruption dans le pouvoir municipal, qui doit être toujours représenté pour parer aux nécessités du moment, la loi a dû prévoir comment il serait suppléé à l'absence ou à l'empêchement du maire.

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par un de ses adjoints, dans l'ordre des nominations.

681. — Nous avons vu plus haut (art. 73, n° 579) quel est le rang des adjoints. Le premier adjoint est toujours celui qui a été nommé le premier, et lorsqu'il vient à disparaître, celui qui a été désigné après lui passe du second rang au premier.

682. — En cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par un conseiller municipal désigné par le conseil, ou, à défaut de cette désignation, par le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau dressé conformément à l'article 49. — Voir n°s 312 à 314.

La loi du 5 mai 1855 (art. 4) laissait au préfet et non au conseil municipal le soin de désigner le conseiller appelé à faire les fonctions de maire.

En cas d'absence ou d'empêchement simultanés du maire et de l'adjoint, le soin de convoquer le conseil municipal en vue de la désignation d'un maire provisoire appartiendrait au premier conseiller inscrit. (Réponse du rapporteur à M. Roy de Loulay, séance de la Chambre des députés du 21 mars 1884.)

Il serait tenu de faire cette convocation si la demande lui en était faite par la majorité des membres en exercice (art. 47, voir n° 298).

Mais le conseil municipal ne peut désigner à l'avance un de ses membres pour remplacer éventuellement le maire et l'adjoint. Ce serait faire une véritable nomination d'adjoint en sus du nombre légal. (Décis. Int., Cher, juillet 1884.)

683. — Les conseillers municipaux qui remplissent des fonctions incompatibles avec celles de maire, ne peuvent être chargés, même temporairement, de l'administration municipale. La jurisprudence ministérielle était autrefois fixée en ce sens. Le préfet devait s'abstenir de désigner un conseiller se trouvant dans cette situation et si la dévolution s'opérait suivant l'ordre du tableau, le conseiller premier inscrit qui se trouvait dans un des cas d'incompatibilité, devait être considéré comme étant en dehors du tableau et laisser à celui qui

le suivait le soin de remplacer le maire[1]. (Circ. Min. Int. 22 mars 1832.)

Cette jurisprudence se trouve aujourd'hui consacrée par la loi elle-même, puisque l'article 80 déclare que ceux qui sont inéligibles aux fonctions de maire ou d'adjoint ne peuvent en exercer, même temporairement, les fonctions. — Voir n° 637.

684. — Si, pour un motif quelconque, mais sans donner d'excuse valable, les conseillers premiers inscrits refusent de remplir les fonctions de maire, l'administration peut-elle les y contraindre ; en d'autres termes, existe-t-il une sanction légale de l'obligation contenue dans l'article 84 ?

L'article 5 de la loi du 21 mars 1831 était conçu en termes à peu près semblables à ceux de notre article 84 et ne s'expliquait pas sur la question. Lors de la première application de cette loi, on se demanda comment l'administration pourrait vaincre les résistances des premiers inscrits. Le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 22 mars 1832, émit la pensée qu'on pouvait les assimiler à des conseillers qui manquent à trois sessions consécutives et les déclarer d'office démissionnaires. Mais cette solution, qui, contrairement aux principes, étendait une disposition pénale par voie d'analogie, a dû être abandonnée.

Pourrait-on recourir aux dispositions de la loi du 7 juin 1873, édictée en vue de réprimer les manquements à la loi commis par les membres des assemblées électives qui refusent systématiquement de remplir les obligations légales accessoires à leur mandat, et qui donne au Conseil d'État le pouvoir de prononcer contre eux, sur la proposition de l'administration, une démission d'office et de les déclarer, par voie de consé-

1. Une décision du Conseil d'État a cependant déclaré qu'aucune disposition de loi n'empêchait autrefois un juge de présider en qualité de conseiller municipal suppléant le maire et l'adjoint empêchés, un bureau électoral, bien que la loi du 5 mai 1855 écartât les juges des fonctions municipales (29 février 1884, Tannay). — Voir, sous le n° 712, la note de la page 560.

quence, inéligibles pendant un an? En d'autres termes, un conseiller qui refuse de remplacer le maire, en cas d'absence ou d'empêchement, refuse-t-il de remplir une des fonctions accessoires qui lui sont dévolues par la loi ?

La question semble pouvoir être résolue affirmativement. Toutefois, elle n'a pas encore été tranchée, la seule affaire de ce genre qui ait été soumise au Conseil d'État s'étant terminée par un désistement de l'administration [1].

685. — La loi de 1855 ne prévoyait que le cas d'absence ou d'empêchement ; mais la jurisprudence avait étendu les règles qu'elle traçait pour ces deux cas aux autres hypothèses, au cas, par exemple, où le maire est démissionnaire, suspendu ou révoqué. La loi de 1884 vise spécialement les cas de suspension, révocation ou *de tout autre empêchement.* Toutes les fois donc que, pour une cause quelconque, le maire se trouvera empêché, ses fonctions passeront de plein droit à ceux qui sont appelés à le suppléer.

Notons qu'aujourd'hui, en cas de révocation ou de démission des maires, la délégation sera de courte durée, puisque, d'après l'article 79, le conseil doit être convoqué dans le délai de quinzaine pour pourvoir au remplacement (n° 619). Notons encore que, en cas de vacance du pouvoir municipal, le conseil aura bien rarement à faire la désignation prévue par l'article 84, car tout porte à croire qu'une fois réuni, il préférera pourvoir, par une élection définitive, au remplacement du titulaire plutôt que de désigner un suppléant provisoire.

Si cependant le conseil municipal n'est pas au complet, il ne pourra pas procéder immédiatement à l'élection d'un maire

---

1. Un conseiller municipal qui, à défaut de maire ou d'adjoint, avait été requis d'accompagner les gardes forestiers dans la recherche d'un corps de délit et qui s'y était refusé, a été poursuivi en vertu de l'article 475, n° 12, du Code pénal, mais la Cour de cassation a cassé le jugement qui le condamnait, l'article 475 ne visant que les citoyens requis en cas d'accident ou de flagrant délit (21 novembre 1895, *Revue générale d'administration,* 1896, t. I, p. 165).

définitif et il se bornera, dans ce cas, à désigner un maire provisoire.

686. — Une autre question que la loi de 1855 avait laissée indécise, était celle de savoir comment il devait être pourvu provisoirement au remplacement des adjoints. La loi ancienne, de même que la nouvelle, ne parle, en effet, que du remplacement du maire. Mais la jurisprudence s'était, depuis un arrêt du Conseil d'État du 7 avril 1843, fixée en ce sens que les mêmes règles étaient applicables et que le préfet avait le droit de désigner un ou plusieurs conseillers pour seconder le maire en qualité d'adjoints ; les fonctions d'adjoints pouvaient, à défaut de cette désignation, être exercées par les premiers inscrits. Cette solution nous paraît devoir aujourd'hui encore être admise, sous cette réserve que la désignation des conseillers appelés à faire provisoirement fonctions d'adjoints sera faite par le conseil municipal.

687. — Nous avons vu (voir n° 684) qu'il était au moins douteux que l'on pût légalement contraindre les conseillers municipaux à accepter les fonctions provisoires de maire ou d'adjoints. Que devrait faire l'administration, si tous les conseillers refusaient cette délégation et se refusaient également à élire une municipalité définitive ? — La loi ne contient aucune disposition à cet égard. Elle a bien prévu le cas où un maire en exercice refuserait de faire un des actes de ses fonctions et elle autorise le préfet à en charger un délégué spécial (art. 85, n° 690). Elle a prévu le cas où il serait impossible de constituer le conseil municipal et elle autorise alors le préfet à nommer une délégation pour faire fonctions à la fois de maire et de conseil municipal (art. 44 et 87, n°s 288 et 716). Mais elle n'a pas prévu le cas où, malgré l'existence d'un conseil, il serait impossible de constituer une municipalité même provisoire. La loi de 1855 gardait le même silence, mais on avait reconnu que le préfet puisait, en pareille circonstance, dans ses pou-

voirs généraux d'administrateur, le droit de désigner un délégué pris, au besoin, dans une commune voisine pour gérer provisoirement la mairie.

Il semble que l'on puisse d'autant moins contester aujourd'hui au préfet le droit d'agir ainsi, que la loi nouvelle accorde expressément ce pouvoir au gouvernement pour un cas analogue (art. 44 et 87). Il sera d'ailleurs facile de rentrer dans l'application de cet article en prononçant la dissolution du conseil municipal.

688. — L'adjoint ou le conseiller municipal appelé à suppléer le maire absent ou empêché, le remplace, dit la loi, *dans la plénitude de ses fonctions.* Il exerce donc toutes les attributions que le maire tient tant de la loi municipale que des lois spéciales ; il aura le pouvoir de mandater les dépenses, de faire des règlements de police, de présider la commission chargée de la revision des listes électorales[1], de présider la commission administrative de l'hospice, etc.

Il conservera l'exercice de ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur définitif à la mairie dans les mêmes conditions que le maire titulaire.

689. — A la séance du Sénat du 4 mars 1884, M. Delbreil a posé la question de savoir si les conseils municipaux pourraient, dès la promulgation de la loi nouvelle, user des pouvoirs que l'article 84 leur accorde de désigner le conseiller municipal appelé à remplacer provisoirement le maire suspendu ou révoqué, et si, par conséquent, ce conseiller remplacerait, dans la présidence du bureau électoral, le conseiller désigné par le préfet conformément à la législation précédente.

Le rapporteur a répondu qu'il croyait, quant à lui, que la loi devait être exécutée aussitôt après sa promulgation.

---

1. Dans ce sens, lettre du garde des sceaux du 13 février 1878 (*Bulletin officiel du Ministère de la justice,* 1878, p. 21).

ART. 85.

Délégué spécial nommé pour agir en cas de refus du maire.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 15.

Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

690. — Le législateur a dû prévoir le cas où le maire refuserait de remplir un acte de ses fonctions. On ne pourrait l'y contraindre en le menaçant de poursuites judiciaires, car les tribunaux, malgré l'analogie, refuseraient de lui appliquer les peines dont nos lois criminelles frappent les dénis de justice. Il est souvent fâcheux et toujours difficile de triompher de sa résistance par une destitution, et l'administration, avant 1837, était forcée quelquefois de tolérer l'inexécution des lois [1]. Aussi l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, que reproduit textuellement l'article 85, a-t-il autorisé le préfet à agir au lieu et place du maire, soit par lui-même, soit par un délégué spécial.

691. — Mais, il convient de le remarquer, cette disposition n'est applicable que pour les actes prescrits par la loi, tels que la rédaction des actes de l'état civil, la revision des listes électorales, etc. La Chambre des députés, lors de la discussion de la loi de 1837, a manifesté très nettement son intention à cet égard. « Il faut, disait le rapporteur (M. Vivien), que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère que pour les actes formels, précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce droit, il ne puisse pas annuler l'autorité munici-

1. Exposé des motifs du projet de loi déposé à la Chambre des députés le 27 janvier 1836.

pale; pour prévenir toute incertitude, nous avons effacé de l'article tous les mots qui présentaient une signification vague et nous limitons le droit du préfet aux seuls cas où le maire a refusé ou négligé de faire un acte prescrit par la loi. » Le Conseil d'État, s'inspirant de la même doctrine, a annulé un arrêté préfectoral nommant un délégué spécial pour procéder à la réception de travaux communaux (22 juin 1888, Longpré-les-Corps-Saints). A, au contraire, été reconnue légale la délégation donnée au sous-préfet de convoquer le conseil municipal pour l'élection du maire. (Cons. d'Ét. 24 juillet 1884, Bretenoux.)

692. — La délégation prévue par cet article ne s'applique qu'à un ou plusieurs actes déterminés et ne saurait comprendre l'ensemble de l'administration communale. (Cons. d'Ét. 27 juin 1902, Seillet et autres.) Si donc tous les membres du conseil municipal refusaient de remplir les fonctions de maire, ce n'est pas dans cet article que le préfet pourrait puiser le moyen de pourvoir aux nécessités de l'administration. Nous avons expliqué, sous l'article précédent, comment il pourrait procéder dans ce cas. — Voir nos 684 et 687.

693. — Pour l'application de l'article 85, il faut que le préfet ait mis d'abord en demeure le maire qui refuse ou néglige de remplir un de ses devoirs, en lui assignant un délai.

La délégation ne peut être donnée par le même acte qui contient la mise en demeure adressée au maire. (Cons. d'Ét. 7 juin 1889, Arnay-le-Duc.)

La mise en demeure n'a pas besoin de revêtir la forme d'un arrêté. Il suffit que le maire ait été invité à se conformer à la loi. Ainsi jugé par le rejet d'un recours dirigé contre la nomination d'un délégué spécial chargé d'installer un instituteur au refus du maire. (Cons. d'Ét. 8 mars 1901, Nougués.)

694. — Si le maire, après avoir refusé de faire un acte pres-

crit par la loi, revient sur son refus, il a le droit d'y procéder à l'exclusion du délégué spécial nommé par le préfet. (Cons. d'Ét. 23 juillet 1897.)

695. — La loi ne parle que du maire ; mais il faut entendre par là tous ceux qui sont investis des fonctions municipales, par exemple l'adjoint faisant fonctions de maire ou le conseiller municipal qui, à défaut de maire ou d'adjoint, en remplit les fonctions. C'est ce que le Conseil d'État a déclaré à propos du conseiller municipal appelé, conformément à l'article 17 (voir n° 83), à présider le bureau électoral. Le préfet peut, en cas de refus de ce conseiller et après mise en demeure, nommer un délégué spécial pour la présidence des opérations électorales (23 juillet 1897, Grau-du-Roi). — Voir n° 697.

696. — Un préfet ne peut autoriser le fonctionnaire spécial qu'il a délégué, à passer cette délégation à un autre agent, car la délégation prévue par la loi ne peut émaner que du préfet (27 février 1841, *Bull. off. du Min. de l'int.*, 1841, p. 48).

697. — Souvent il arrive que le préfet est amené à nommer un délégué spécial pour présider les opérations électorales, parce que l'ancien maire et l'ancien adjoint refusent de siéger ou sont révoqués ou suspendus et que l'on ne peut recourir aux anciens conseillers municipaux. Le Conseil d'État a admis la régularité de ce procédé. Mais il faut que tous les conseillers municipaux, même lorsque leurs pouvoirs sont expirés (art. 41) soient successivement mis en demeure d'accepter la présidence. Le préfet agit alors moins en vertu du texte de l'article 85 (que le Conseil d'État déclare n'être pas applicable dans ce cas, 7 juin 1905, Zalamo) qu'en vertu de ses pouvoirs généraux d'administrateur. — Voir n°s 85, **272** note et 695.

698. — Le préfet n'est point limité dans son choix ; il peut

déléguer soit le maire d'une commune voisine, soit tout autre fonctionnaire ou citoyen, capable ou non d'être élu maire. Le premier paragraphe de l'article 80 n'est pas applicable dans ce cas, car le délégué représente, non pas l'autorité municipale, mais l'autorité préfectorale [1]. (Décis. Int. 3 mai 1889.)

699. — La délégation donnée par le préfet peut entraîner certains frais. Le point de savoir comment il devait être pourvu à ces dépenses a donné lieu, autrefois, à d'assez grandes difficultés. Il existait bien une loi de 1791, portant (Loi des 15-17 mars, art. 22) que les frais d'envoi d'un délégué spécial dans la commune, pour suppléer à la négligence des officiers municipaux, seraient mis à la charge de ces officiers. Mais, quoique cet article n'ait pas été expressément abrogé, il ne paraît avoir jamais été appliqué. D'ailleurs, il visait spécialement le cas où l'officier municipal refusait de donner des renseignements qui lui étaient demandés. On avait quelquefois proposé de mettre les frais de délégués à la charge de la commune, mais l'administration supérieure s'y était constamment opposée, en se basant sur ce que cette dépense n'était pas comprise au nombre des dépenses obligatoires des communes. On s'était trouvé ainsi amené, faute d'autre moyen, à laisser la dépense à la charge du fonds d'abonnement de la préfecture.

La loi de 1884 coupe court à ces difficultés en rangeant parmi les dépenses obligatoires des communes (art. 136, 20°; voir n° 1791) « les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 ».

---

1. Dans la séance du Sénat du 4 mars 1884, M. de Gavardie a fait observer que le préfet ne pourra pas toujours agir lui-même au lieu et place du maire, et que certains actes, tels que la réception des déclarations d'état civil, ne pourront être faits que par un délégué. M. de Gavardie aurait voulu que l'article mentionnât cette distinction, en spécifiant que le préfet ne procédera par lui-même que dans les cas déterminés par la loi. Cette proposition n'a pas été adoptée ; elle est, en effet, inutile. La loi dit que le préfet procédera, soit par lui-même, soit par délégué ; il est évident qu'il nommera un délégué quand il s'agira de faire un acte qu'il n'a pas le droit d'accomplir lui-même.

ART. 86.

Suspension et révocation des maires et adjoints.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas *un* mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et *à celles d'adjoint* pendant une année à dater du décret de révocation, *à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.*

Dans les colonies régies par la présente loi, la suspension peut être prononcée par arrêté du gouverneur pour une durée de trois mois. Cette durée ne peut être prolongée par le ministre.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies.

LOI DU 5 MAI 1855, ART. 2.

Ils (les maires et adjoints) peuvent être suspendus par arrêté du préfet.

Cet arrêté cessera d'avoir effet s'il n'est confirmé, dans le délai de deux *mois, par le ministre de l'intérieur.*

Les maires et les adjoints ne peuvent être révoqués que par décret de l'Empereur.

LOI DU 14 AVRIL 1871, ART. 9.

Les maires et les adjoints ainsi nommés, seront révocables par décret.

Les maires destitués ne seront pas rééligibles pendant une année.

Suspension.

700. — Aux termes de l'article 2 de la loi du 5 mai 1855, les maires et adjoints pouvaient être suspendus par arrêté du préfet; mais cet arrêté cessait d'avoir effet s'il n'était confirmé dans le délai de deux mois par le ministre de l'intérieur. Après confirmation par le ministre de l'intérieur, la suspension était indéfinie. (Voir séance de la Chambre des députés du 3 juin 1880, interpellation Robert Mitchell.) Elle pouvait durer jusqu'au renouvellement général des municipalités.

D'après la loi de 1884, la suspension prononcée par le préfet n'est que d'un mois[1] et l'effet de l'arrêté confirmatif du ministre ne dépasse pas deux mois [2], soit en tout trois mois.

Dans les colonies, la suspension peut être prononcée pour trois mois par le gouverneur, mais il n'y a pas de prolongation ministérielle. Le texte soumis en seconde délibération à la Chambre des députés donnait au gouverneur le droit de suspendre pour quatre mois; mais, sur la demande de M. Dureau de Vaulcomte, les fonctionnaires municipaux des colonies ont été, sur ce point, assimilés à ceux de la métropole (séance du 25 octobre 1883).

Il a d'ailleurs été déclaré (et cela va de soi) que le délai d'un ou de trois mois n'est qu'un maximum et que le préfet ou le ministre en France, de même que le gouverneur dans les colonies, peuvent suspendre les maires et adjoints pour un temps moins long.

701. — L'autorité qui a pris la décision peut, à tout moment, en arrêter les effets; il lui suffit de lever la suspension.

La suspension n'entraîne aucune inéligibilité.

702. — Un maire ou un adjoint démissionnaire peut être suspendu avant que sa démission soit devenue définitive. — Voir art. 81, n° 662.

703. — De même le maire ou l'adjoint dont l'élection a été annulée par le conseil de préfecture, mais qui a formé un pour-

---

1. Il n'y a pas nullité dans l'arrêté préfectoral qui prononce la suspension d'un maire sans spécifier que cette suspension ne durera qu'un mois, du moment où cet arrêté vise l'article 86 de la loi municipale, « à défaut de toute condition de temps spécifiée audit arrêté la suspension doit être considérée comme ayant été prononcée pour un mois. » (Cons. d'Ét. 2 juin 1905, *Revue générale d'administration*, 1905, t. II, p. 315.)

2. C'est à tort que le rapporteur de la Chambre des députés a dit, dans la séance du 17 février 1883, que la suspension de trois mois résultant de l'arrêté ministériel s'ajoutait à la suspension d'un mois résultant de l'arrêté préfectoral. Cette opinion a été rectifiée en séance; la suspension ne peut jamais durer plus de trois mois en tout.

voi devant le Conseil d'État, peut être suspendu, car il est encore en fonctions. (Cons. d'Ét. 21 mai 1897.) — Voir nos 267, 318 et 617.

704. — Les arrêtés qui suspendent un maire ou un adjoint n'ont pas besoin d'être motivés, à la différence des arrêtés portant suspension d'un conseil municipal. (Voir art. 43, n° 281.)

Alors même que l'arrêté serait motivé, les motifs ne pourraient être discutés par la voie contentieuse. Ce sont des actes qui échappent à l'appréciation du Conseil d'État (27 décembre 1878, Penac; 13 février 1885, Laffite; 22 juillet 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 415; 2 juin 1905, *ibidem,* 1905, t. II, p. 315.) — Voir *Révocations,* n° 708.

705. — Lorsque la décision est motivée et que les considérants sont erronés ou diffamatoires, les intéressés peuvent-ils attaquer cette décision devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs? La jurisprudence du Conseil d'État s'est fixée dans le sens de la négative (14 décembre 1883, Lequeux[1]), mais cette jurisprudence ne fait pas obstacle à ce que les citoyens lésés dans leur honneur intentent une action en diffamation devant les tribunaux ordinaires.

Deux décrets rendus sur conflit, le 7 mai 1871 (Dune et de Cumont), ont en effet décidé qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur les actions formées contre un fonctionnaire public à raison des imputations outrageantes qui seraient comprises dans un acte émané de lui, dans l'exercice de ses fonctions, pourvu que les conclusions se bornent à demander la répression du fait de diffamation ou des dommages-intérêts, sans porter atteinte à l'autorité ou la valeur de l'acte administratif. La Cour de cassation, dans un arrêt du 25 janvier 1873 (Engelhard), s'est prononcée dans le même sens[2].

---

1. Cette décision a été rendue à l'occasion d'un arrêté de révocation pris par le préfet de la Marne à l'égard d'un membre du comité de vigilance contre le phylloxéra.

2. On peut rapprocher de ces précédents deux décisions plus récentes du Tribu-

Notons, cependant, que si ces arrêts sur conflit ont admis que des fonctionnaires puissent être poursuivis pour diffamation, c'est que les considérants attaqués comme diffamatoires ont été regardés comme étrangers à l'acte administratif et constituant un acte personnel au préfet.

Si nous supposons, au contraire, qu'un maire ait commis, dans l'exercice de ses fonctions, un acte peu honorable, que le préfet le suspende à raison de ce fait, et qu'il vise ce fait dans les considérants de son arrêté, nous croyons que les tribunaux seraient incompétents pour connaître de cet arrêté. C'est donc avec raison, suivant nous, que, par un jugement en date du 7 avril 1874, le tribunal civil de Marseille, saisi d'une action en dommages-intérêts formée par un conseiller municipal de Marseille contre le préfet, à raison des considérants d'un arrêté qui suspendait le conseil, a décliné sa compétence.

Nous citerons dans le même sens un arrêt de la cour d'assises du Tarn, du 8 mars 1883, qui s'est déclarée incompétente pour connaître d'une action en injure publique intentée, en vertu de la loi de la presse du 29 juillet 1881, contre le préfet du Tarn, par un maire, à raison des considérants d'un arrêté de suspension pris contre ledit maire et rendu public. La cour déclare que l'arrêté constitue incontestablement, dans son dispositif, un acte de la fonction du préfet et que les considérants qui le précèdent sont si étroitement et si intimement liés au dispositif, qu'ils ne forment qu'un seul et même acte, qu'un tout indivisible[1].

Quoi qu'il en soit, les préfets doivent agir avec prudence,

---

nal des conflits, qui reconnaissent la compétence des tribunaux pour statuer sur une action intentée par un particulier contre un préfet et basée sur des appréciations prétendues diffamatoires, contenues dans une lettre administrative dudit préfet au maire, notifiée par le maire à l'intéressé (11 décembre 1880, Rubelles; *Revue générale d'administration*, 1881, t. I, p. 302), ou sur des paroles prononcées au sein d'une commission administrative par le préfet, président, et jugées diffamatoires par le membre de la commission qu'elles concernaient (5 juillet 1884, Vimont, *ibidem*, 1884, t. II, p. 436).

1. Voir *Revue générale d'administration*, 1883, t. II, p. 330. — Dans le même sens : jugement du tribunal de Vitry du 22 janvier 1886.

lorsqu'ils jugent indispensable de motiver leurs arrêtés de suspension.

Révocation.

706. — La loi de 1884 maintient au gouvernement le droit de révoquer les maires et adjoints.

La révocation doit toujours être prononcée par décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur.

707. — Pour qu'un maire puisse être révoqué, il faut qu'il soit réellement en fonctions.

Ainsi le maire dont l'élection a été annulée avec celle de tout le conseil, et qui conserve le pouvoir municipal (voir n° 654), peut être révoqué.

De même, un maire dont l'élection a été affichée et qui a assisté à trois séances du conseil municipal sans faire connaître son refus d'accepter, peut être révoqué. (Cons. d'Ét. 28 mars 1890, Arudy.)

Mais serait nul, comme entaché d'excès de pouvoir, un décret révoquant un maire élu par le conseil municipal, qui se serait réservé de faire connaître, dans un bref délai, s'il acceptait ou non les fonctions municipales et qui n'en serait pas encore investi. (Cons. d'Ét. 26 juin 1874, Trépagne.)

Il en serait de même d'un maire dont la démission a été acceptée par le préfet. (Cons. d'Ét. 2 avril 1898, Calvi, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 159.)

708. — Ces décisions reconnaissent implicitement qu'un décret de révocation peut être déféré au Conseil d'État pour excès de pouvoir ou violation des formes de la loi; mais, de même que pour les arrêtés de suspension, les motifs sur lesquels la révocation est basée ne sauraient être discutés par la voie contentieuse (16 janvier 1880, Grezillé; 13 février 1885, Laffite; 22 juillet 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 415). — Voir n° 704.

709. — Pas plus que l'arrêté de suspension, le décret de révocation n'a besoin d'être motivé.

710. — Le maire qui se prétendrait diffamé par les considérants d'un décret de révocation ne pourrait s'adresser aux tribunaux. L'action ne saurait, en effet, être intentée contre le Président de la République, qui, d'après la Constitution, n'est responsable que dans le cas de haute trahison (Loi 25 février 1875, art. 6, § 2), ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat constitué en cour de justice. (Loi 24 février 1875, art. 9; 16 juillet 1875, art. 12, § 2.)

Les ministres ne sont également responsables des actes relatifs à leurs fonctions que devant les Chambres. (Loi 25 février 1875, art. 6, § 1.)

711. — De même que la suspension, la révocation prononcée contre un maire ou un adjoint ne porte aucune atteinte à sa situation comme conseiller municipal; il continue à faire partie du conseil et conserve les droits qui lui appartiennent en cette qualité. (Voir rapport fait à la Chambre des députés par M. Félix Faure, séance du 29 décembre 1830.)

712. — Toutefois, il ne pourrait point, en qualité de premier inscrit au tableau, remplacer le maire en cas d'absence ou d'empêchement. S'il en était autrement, la révocation ou la suspension serait souvent illusoire. La jurisprudence ministérielle est depuis longtemps fixée sur ce point[1].

La question a été au surplus, lors de la discussion de notre loi, posée à la commission du Sénat par M. Batbie, et le rappor-

---

1. On lit dans les observations présentées au Conseil d'État par le ministre de l'intérieur dans l'affaire de l'élection de Valenciennes (Arr. 7 août 1843) : « Après un examen approfondi de la question en 1837, à l'occasion d'un sieur Hignard, maire de Pontevoy (Finistère), il a été reconnu que le maire ou l'adjoint révoqué ne peut exciper de son rang sur la liste du conseil municipal pour exercer, en vertu de l'article 5 de la loi du 21 mars 1831, les fonctions d'administrateur de la commune. »

teur n'a pas hésité à répondre que l'adjoint révoqué en tant qu'adjoint (il en serait de même du maire) ne peut, en dédoublant sa qualité, prendre le pouvoir municipal comme premier conseiller, et que, dans ce cas, la fonction municipale, comme adjoint, reviendra au second conseiller inscrit au tableau (séance du 4 mars 1884).

Un maire révoqué ne peut donc profiter de son rang d'inscription au tableau pour présider le bureau électoral[1]. (Décis. Int. 17 juillet 1886, Lot-et-Garonne.)

713. — Ainsi que nous l'avons dit plus haut (art. 81, n° 664), le maire révoqué doit cesser immédiatement ses fonctions, sans attendre que son successeur soit installé. S'il est, en effet, sans inconvénient de laisser provisoirement l'administration entre les mains d'un magistrat qui a donné sa démission, il ne serait pas sans danger de la conserver au maire qui a commis des fautes assez graves pour justifier une mesure de rigueur.

Le maire révoqué qui refuserait de remettre ses fonctions,

---

1. Par arrêté du 5 avril 1905, la première sous-section du contentieux du Conseil d'État a jugé contrairement à cette décision. « Considérant, dit l'arrêt, que si le sieur N... a été révoqué de ses fonctions de maire, il n'en a pas moins continué à faire partie du conseil municipal et que sa révocation ne pouvait avoir pour effet de le priver du droit de présider le bureau électoral, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 5 avril 1884, à défaut du maire et de l'adjoint. »

Nous avons peine à nous ranger à la doctrine de cet arrêt et nous nous associons aux observations critiques qu'elle a suggérées à la *Jurisprudence municipale et rurale*, 1905, III, p. 97, et à la *Revue générale d'administration*, 1905, t. III, p. 49.

Admettre qu'un maire révoqué puise dans sa qualité de conseiller municipal le droit de présider le bureau électoral c'est lui reconnaître le droit d'administrer la commune à défaut de maire et d'adjoint *se disant empêchés*, de remplir dans leur plénitude les fonctions municipales, en vertu de l'article 84, s'il est le premier inscrit au tableau, sinon d'être désigné par ses collègues (même article). Que devient alors la prohibition de l'article 86 ?

Peut-être le Conseil d'État fait-il une distinction entre les prérogatives générales attribuées aux conseillers municipaux (que le maire révoqué ne saurait invoquer) et le droit spécial conféré par l'article 17 de présider le bureau électoral. Ce qui nous le ferait supposer ce sont les décisions rendues par cette assemblée et qui reconnaissent le même droit de présidence aux anciens conseillers municipaux dont les pouvoirs sont expirés. (Voir n° 85, note, et 272, note.)

Quoi qu'il en soit, nous attendrons de nouvelles décisions avant de modifier notre commentaire.

se rendrait passible des peines édictées par l'article 197 du Code pénal. (Cass. 26 février 1842, Arsac.)

714. — *Inéligibilité des maires révoqués.* — Reproduisant une disposition de la loi du 14 avril 1871, l'article 86 déclare les fonctionnaires municipaux qui ont été révoqués, inéligibles pendant un an. La nouvelle rédaction, beaucoup plus précise que celle de 1871, tranche plusieurs questions contestées en spécifiant que l'inéligibilité frappe également les maires et les adjoints, et que le conseiller destitué d'une de ces deux fonctions ne peut être élu ni à l'une ni à l'autre.

L'inéligibilité dure un an à partir de la date du décret de révocation.

Mais elle cesse si, avant cette époque, il est procédé au renouvellement *général des conseils municipaux.* Le texte voté par la Chambre portait : « s'il est procédé au renouvellement *intégral du conseil municipal* ». Mais le Sénat a pensé, et avec beaucoup de raison, qu'il y aurait de sérieux inconvénients à laisser entre les mains d'un conseil municipal le pouvoir de paralyser l'effet de la décision du gouvernement par une démission collective. Avec le texte actuel, la garantie que le législateur a jugé nécessaire de maintenir, ne cessera d'être efficace que dans la dernière année du mandat des conseillers municipaux[1]. (Cons. d'Ét. 1er mai 1885, Bénévent-l'Abbaye.)

715. — Le gouvernement peut faire cesser l'incapacité dont est frappé un maire révoqué en rendant un décret qui met fin aux effets du précédent décret de révocation. Il a eu recours à ce moyen en 1877, pour permettre la réintégration des municipalités qui avaient été révoquées pendant la période du 16 mai, et le Conseil d'État a reconnu la légalité de ce procédé en va-

1. Dans sa séance du 21 mars 1884, la Chambre a repoussé un amendement de M. le comte de Lanjuinais qui, reprenant le texte précédemment voté, aurait voulu que tout renouvellement intégral du conseil municipal mît fin à l'inéligibilité.

lidant l'élection des maires ainsi relevés de leur déchéance (6 août 1878[1], Ornoy; 6 décembre 1878, Villedoux).

Art. 87.

Délégation du pouvoir municipal lorsqu'il n'existe ni maire ni conseil municipal.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Au cas prévu et réglé par l'article 44, le président et, à son défaut, le vice-président de la délégation spéciale remplit les fonctions de maire.

Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil.

(*Cet article n'a point de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

716. — Nous avons vu, article 44, nos 286 et suivants, dans quel cas une délégation peut être nommée pour faire provisoirement fonctions de conseil municipal (dissolution, démission, ou impossibilité de constituer un conseil municipal). Nous avons vu également quels sont ses pouvoirs.

La nomination de cette délégation met fin aux pouvoirs des maires et adjoints qui sont remplacés par le président et le vice-président de la délégation. — Voir article 81, n° 655.

Les pouvoirs de ces délégués durent jusqu'à l'installation du nouveau conseil, le premier inscrit prenant alors, en attendant l'élection du maire, l'administration provisoire (art. 81, n° 654).

L'installation du nouveau conseil suivra de près, ordinairement, la nomination de la délégation, puisqu'aux termes de l'article 45, les électeurs doivent être convoqués dans les deux mois. Mais si les électeurs ne répondent pas à la convocation et si le conseil ne peut être reconstitué, les pouvoirs de la délégation continuent, puisqu'ils n'ont d'autre terme légal que la

1. « Considérant, dit cette décision, que si, par décret du 11 juin 1877, le sieur X..., maire, a été révoqué, ce décret a été rapporté par un second décret, en date du 31 décembre 1877, portant que les effets du décret du 21 juin précédent prendraient fin à compter dudit jour; que, par suite, le sieur X... était éligible le 21 janvier 1878. »

reconstitution du conseil. Le dernier paragraphe de l'article 45 (n° 293) le dit expressément. L'article 87, tel qu'il a été voté à la Chambre des députés, le répétait en ces termes : « Néanmoins, la délégation peut être prorogée dans le cas où le conseil ne peut être reconstitué » ; mais le Sénat a supprimé cette phrase comme inutile.

Art. 88.

Employés et agents communaux. — Recours contre les arrêtés de suspension ou de révocation.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances *actuellement en vigueur* ne fixent pas un droit spécial de nomination.

Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 12.

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

ART. 13.

Le maire nomme également les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal. Il peut prononcer leur révocation.

717. — En déclarant que le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne fixe pas un droit spécial de nomination[1], l'article 88 reproduit les dispositions de l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837. Il précise seulement le texte en déclarant réservés non seulement les emplois pour lesquels il existe des lois spéciales, mais encore ceux dont le mode de nomination est déterminé par des *décrets* ou *ordonnances*. Cette addition a été faite sur la demande de M. le sous-secrétaire d'État des finances (séance de la Chambre des députés du 25 octobre 1883), en vue des employés de l'octroi. Il a seulement été entendu, et la rédaction en prend acte, qu'il

1. La loi de 1837 disait : un *mode* spécial de nomination.

ne s'agissait que des décrets ou ordonnances *actuellement en vigueur,* et que le maire nommerait à tous les emplois que la législation *existante* n'a pas réservés à d'autres autorités (séance du 29 octobre 1883).

718. — Le droit de nomination emporte généralement le droit de suspension et de révocation. L'article 88 fait application de ce principe en donnant au maire le droit de révoquer et de suspendre tous les employés municipaux à sa nomination.

M. Jean David avait même demandé que le maire pût suspendre les employés municipaux qui ne sont pas à sa nomination; mais cet amendement a été repoussé par la Chambre des députés (séance du 29 octobre 1883).

Le Conseil d'État a, en conséquence, jugé que le maire ne peut suspendre les employés qui ne sont pas nommés par lui (28 janvier 1898, Marty).

Par contre, le Sénat a rejeté une distinction que sa commission avait introduite entre les agents ordinaires et les agents commissionnés et qui n'aurait donné au maire, à l'égard de ces derniers, que le droit de suspension, le droit de révocation étant réservé au préfet (séance du 9 février 1884).

Le maire a, en effet, la faculté de commissionner et de faire assermenter certains agents, afin qu'ils puissent dresser leurs procès-verbaux[1]; mais, dans ce cas, ses choix doivent être agréés par le préfet ou le sous-préfet[2].

719. — Le droit de révocation appartient au maire, même pour les emplois donnés à la suite d'un concours. (Cons. d'Ét. 8 août 1899, Burgat.)

Ce droit peut se trouver modifié, pour les employés de cer-

---

1. Ces procès-verbaux ne font pas foi en justice et ne valent que comme simples renseignements. — Voir le commentaire de l'article 103, nos 1187 et 1188.

2. Dans la séance du Sénat du 4 mars 1884, M. de Gavardie a demandé si le maire était obligé de faire assermenter et, par conséquent, agréer l'appariteur de la commune. Le commissaire du gouvernement a répondu négativement.

tains établissements communaux, par les règlements particuliers de ces établissements. (Cons. d'Ét. 8 août 1890, Lyon.)

720. — Le droit du maire de nommer, suspendre et révoquer les employés communaux est un pouvoir propre de ce magistrat et dont l'exercice échappe au contrôle du préfet, qui ne peut annuler ses arrêtés. (Cons. d'Ét. 13 janvier 1905, Ténès.) — Voir nos 825, 1164 et 1186.

Les décisions du maire ne sauraient par suite engager la responsabilité de la commune (Cons. d'Ét. 22 juillet 1898; 3 février 1899), alors même que la révocation aurait été prononcée irrégulièrement (Cons. d'Ét. 15 décembre 1899).

721. — Le conseil municipal ne pourrait, sans empiéter sur les prérogatives du maire, délibérer sur les nominations ou révocations d'employés municipaux.

722. — Les employés municipaux dont la nomination est régie par des dispositions spéciales, sont :

1° Les commissaires de police, nommés par décret (Décret du 10 mars 1906);

2° Les gardes champêtres, dont nous parlerons sous l'article 102 ;

3° Les receveurs municipaux (voir l'article 153);

4° Les instituteurs communaux, dont la nomination appartient aux préfets.

Quant aux fonctionnaires et employés des collèges communaux, ils appartiennent à l'Université et ne sont pas considérés comme employés communaux. Les gens de service des collèges, tels que les concierges, sont à la nomination du principal (Décis. min. 2 décembre 1868);

5° Les préposés en chef d'octroi, nommés par les préfets (Décret du 25 mars 1852, art. 5, n° 16), les préposés ordinaires, nommés par le préfet ou sous-préfet, sur la présentation soit du maire, soit de l'adjudicataire, soit du directeur des contri-

butions indirectes, suivant le mode de régie de l'octroi (Loi 28 avril 1816, art. 156; D. 13 avril 1861);

6° Les personnes chargées des fonctions de peseurs, mesureurs et jaugeurs publics (Arrêté du 7 brumaire an IX, art. 3);

7° Les conservateurs de musées municipaux nommés par le préfet (D. 25 mars 1852, art. 5, § 11); à moins qu'il ne s'agisse d'un musée fondé par la ville dans un immeuble municipal et entretenu par elle, cas auquel la nomination appartient au maire (Ord. des 22-27 juillet 1839).

Les directeurs des bureaux d'hygiène municipaux sont nommés par le maire; mais son choix ne peut porter que sur des personnes reconnues aptes, à raison de leurs titres, par le comité d'hygiène publique de France. (D. 3 juillet 1905. — Voir le texte du décret en note au n° 1034).

Les bibliothèques municipales sont régies par le décret du 1er juillet 1897. Le droit de nommer le bibliothécaire appartient au maire; toutefois, si l'importance de la bibliothèque a justifié son *classement,* le maire ne peut porter son choix que sur un élève de l'École des chartes ou sur un candidat dont l'aptitude aura été constatée après examen (art. 6)[1];

8° Les gardes des forêts communales, nommés par les préfets sur une liste de trois candidats dressée par les conservateurs (D. 25 mars 1852, art. 5, n° 20).

723. — *Secrétaires de mairie.* — Dans beaucoup de communes, le secrétaire de la mairie est, avec le garde champêtre, le seul employé municipal.

Les lois des 18 septembre 1789 et 19 vendémiaire an IV avaient donné un caractère légal aux secrétaires de mairie. Ils étaient considérés comme fonctionnaires publics et avaient le droit de certifier, sous leur signature, les actes de la mairie.

Aujourd'hui, ce sont de simples employés sans caractère pu-

1. Un décret du 6 mars 1903 institue près de toutes les bibliothèques publiques municipales un comité d'inspection et d'achat de livres nommé par le ministre de l'instruction publique

blic, qui ne peuvent donner aucune signature pour le maire ni faire aucun acte en leur nom personnel[1].

724. — Les fonctions de secrétaire de mairie sont incompatibles avec celle de :

Notaire (Décis. Min. Just. 6 janvier 1848) ;

Receveur d'hospice (*id.* 9 septembre 1823) ;

Receveur ou préposé des postes (Décis. Fin. 18 octobre 1836).

La loi du 24 vendémiaire an III interdisait le cumul des fonctions de greffier de municipalité avec celles de greffier de justice de paix ; mais la chancellerie ne considère pas cette disposition comme légalement applicable aux secrétaires actuels de mairie et tolère le cumul, s'il n'en résulte pas d'inconvénients pour le service (13 août 1879).

La femme du maire ou de l'adjoint ne peut occuper l'emploi de secrétaire de mairie dans la commune où son mari exerce des fonctions. (Avis Intér. 18 mai 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 166.)

725. — Dans la plupart des communes rurales, les fonctions de secrétaire de mairie sont remplies par l'instituteur. L'article 25 de la loi du 30 octobre 1886 exige que ce cumul soit autorisé par le conseil départemental. Cette autorisation ne doit être donnée qu'à la condition que les instituteurs puissent remplir leurs fonctions de secrétaire sans nuire à l'accomplissement de leurs devoirs professionnels et, en aucun cas, ceux-ci ne doivent s'occuper, pendant les heures de classe, de travaux étrangers à l'enseignement. (Circ. Min. Instr. publ. 24 juill. 1875.)

Les promoteurs du projet de loi sur l'instruction primaire auraient voulu interdire absolument ce cumul ; mais on ne

---

1. Voir un arrêt de la cour de Douai du 15 janvier 1883, confirmé, le 22 juin, par la Cour de cassation, qui déclare que la diffamation envers un secrétaire de mairie est de la compétence des tribunaux correctionnels et non de la compétence de la cour d'assises. — Même décision. (Cass. 5 décembre 1901. *Revue générale d'administration,* 1902, t. III, p. 66.)

peut le faire, actuellement au moins, sans rendre le choix du secrétaire à peu près impossible.

726. — Pour le traitement des secrétaires de mairie, voir l'article 136, 2° (n° 1606).

Pour le droit de blâme du conseil municipal à l'égard de l'instituteur secrétaire de mairie, voir n° 444 bis.

Recours contre les arrêtés de suspension ou de révocation.

727. — Les employés municipaux révoqués ou destitués par le maire ont-ils un recours soit devant l'autorité administrative, soit devant les tribunaux ?

Nous avons vu plus haut (n° 720) que le maire agit en cette matière en vertu d'un pouvoir propre et que le préfet ne peut annuler ses décisions.

Le ministre ne le peut pas davantage.

Le recours au Conseil d'État pour excès de pouvoir n'est pas non plus ouvert aux intéressés, car on ne peut en général discuter par la voie contentieuse les motifs d'une mesure disciplinaire, acte d'administration au premier chef. (Cons. d'Ét. 12 juillet 1878, Régnier.) Toutefois, le Conseil d'État a apporté, comme nous le verrons sous l'article 103 (n° 1186), certains tempéraments à cette règle et il a annulé pour *détournement de pouvoirs* un arrêté municipal révoquant un agent de police (16 novembre 1900).

728. — Les intéressés peuvent-ils au moins s'adresser aux tribunaux pour obtenir, sinon leur réintégration, du moins des dommages et intérêts ?

Cette question a donné lieu, dans ces dernières années, à d'assez nombreuses contestations et à des interprétations diverses ; nous nous bornerons à rappeler les plus récentes décisions qui ont fixé la jurisprudence.

Le conseil de préfecture est incompétent pour connaître

d'une demande en indemnité pour privation d'emploi, formée par un agent municipal. (Cons. d'Ét. 28 février 1879, Meister; 12 janvier 1883, Cadot[1]; 15 juin 1888, Hazebrouck.)

Les tribunaux civils ne peuvent connaître d'une action par laquelle des employés communaux demandent à la commune des dommages-intérêts pour avoir été brusquement révoqués de leur emploi, attendu que « le maire, en révoquant lesdits employés, n'a fait qu'un acte rentrant dans ses attributions administratives et dont l'appréciation ne saurait appartenir aux tribunaux judiciaires[2] ».

Le ministre de l'intérieur est, lui aussi, incompétent pour connaître de la demande en indemnité, et c'est au Conseil d'État, statuant au contentieux, qu'il appartient de prononcer[3].

729. — Le Tribunal des conflits a, au contraire, reconnu la compétence des tribunaux ordinaires pour statuer sur une réclamation formée par un secrétaire de mairie contre la décision du maire qui lui avait infligé, par mesure disciplinaire, une retenue de traitement. Cette décision est fondée sur ce qu'aucun texte de loi ne donne à l'autorité municipale le pouvoir de retenir, par mesure administrative, tout ou partie des traitements des employés municipaux et sur ce que, par conséquent, il n'y a pas là un acte administratif faisant obstacle à

---

1. Voir *Revue générale d'administration*, 1883, t. Ier, p. 185.

2. Tribunal des conflits 7 août 1880, Le Goff. — Voir, dans le même sens, une décision du Tribunal des conflits, 27 décembre 1879, Guidet, et deux arrêts de la Cour de cassation, ch. civ., 7 juillet 1879, Narbonne-Lara et Marseille (*Revue générale d'administration*, 1880, t. III, p. 196).

3. Affaire Cadot, ingénieur, chargé de la voirie à Marseille. Le Conseil d'État, après avoir affirmé sa compétence, déclare que la suppression d'emploi ne peut faire naître en faveur de l'intéressé, en l'absence de toute convention spéciale, un droit à indemnité. (Cons. d'Ét. 13 décembre 1889, *Revue générale d'administration*, 1890, t. I, p. 451. Voir également dans le même recueil, 1883, t. II, p. 334, la décision ministérielle qui a été infirmée par le Conseil d'État.)

Dans une affaire plus récente, le Conseil d'État admet que, même en l'absence de toute convention spéciale, la révocation peut donner droit à une indemnité, et s'il rejette la requête, c'est que le conseil municipal avait alloué à l'agent révoqué une indemnité de trois mois de traitement, jugée suffisante (11 décembre 1903, Villenave. Voir, sous cet arrêt, les observations de la *Jurisprudence municipale et rurale*, 1904, III, p. 93).

ce que le débat soit porté devant les tribunaux civils (14 juin 1879, Nonancourt, *Revue générale d'administration,* 1879, t. II, p. 437).

730. — Ne doit pas être considérée comme employée municipale, et par suite ne peut être révoquée par le maire, une sage-femme qui est venue s'installer dans la commune sur la promesse d'une subvention annuelle. (Cons. d'Ét. 1er juin 1900; Trib. confl. 16 novembre 1901, *Revue générale d'administration,* 1902, t. I, p. 287.)

Art. 89.

Adjudications pour le compte de la commune. — Privilèges accordés aux associations ouvrières dans les adjudications. — Conditions du travail, sous-traitants, marchandage. — Participation du maire aux adjudications communales.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 16.
Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut *de cette désignation,* appelés dans l'ordre du tableau.	*Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal, désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau.*
Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications.	*Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications.*
Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.	*Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.*
Il n'est pas dérogé aux prescriptions du décret du 17 mai 1809, relatives à la mise en ferme des octrois.	

Adjudications pour le compte de la commune.

731. — Le premier paragraphe de cet article est la reproduction presque textuelle de l'article 16 de la loi du 18 juillet 1837.

La seule modification consiste en ce que la loi de 1837 appelait les premiers inscrits à assister le maire, *à défaut de conseillers désignés,* c'est-à-dire aussi bien lorsqu'il n'y a pas eu de désignation, que lorsque les conseillers désignés sont absents ou empêchés. La rédaction actuelle, sur laquelle le rapporteur avait annoncé l'intention de revenir (voir séance de la Chambre des députés du 18 février 1883), semble n'appeler les premiers inscrits à siéger qu'à *défaut de désignation.* Faut-il en conclure que si les conseillers désignés se trouvent empêchés, on ne pourra les remplacer par les premiers inscrits et qu'il faudra appeler le conseil municipal à faire de nouvelles désignations ? Nous ne croyons pas qu'on doive donner cette portée à une modification de rédaction qui ne paraît pas intentionnelle.

L'absence des deux membres du conseil municipal entraîne la nullité de l'adjudication comme acte authentique[1]. (C. de Dijon 24 juin 1896.)

732. — Il y a trois espèces d'adjudications : 1° l'adjudication aux enchères, au plus offrant et dernier enchérisseur, à l'extinction des feux ; 2° l'adjudication au rabais, également à l'extinction des feux ; 3° l'adjudication au rabais sur soumissions cachetées.

L'adjudication doit être précédée de la rédaction d'un cahier des charges et annoncée par voie d'affiches un mois à l'avance. (Ord. 14 novembre 1837.)

Elle a lieu ordinairement au chef-lieu de la commune, mais, lorsqu'il s'agit de travaux importants, on peut autoriser le maire à y procéder au chef-lieu de la préfecture ou de la sous-préfecture (Circ. min. 9 juin 1858), à charge par le bureau de s'y transporter (Instruction gén. des finances 1859, art. 1023).

733. — Aux termes de l'ordonnance du 14 novembre 1837, qui demeure en vigueur (voir art. 115, n° 1311), toutes les

1. Voir, sur la présence des conseillers municipaux aux adjudications, *Revue générale d'administration,* 1888, t. III, p. 315.

entreprises de travaux communaux doivent faire l'objet d'adjudications publiques, sauf les exceptions prévues à l'article 2, où il peut être passé des marchés de gré à gré[1]. Les marchés de gré à gré doivent être approuvés par le préfet ou par décret (art. 115; voir n° 1312).

734. — La présence du receveur municipal aux adjudications est justifiée par cette double considération qu'il peut renseigner le maire sur la solvabilité des soumissionnaires et qu'il sera, plus tard, chargé de réaliser le cautionnement des adjudicataires. (Ord. du 14 novembre 1837, art. 5.)

735. — L'article 10 de la même ordonnance portait que les adjudications sont toujours subordonnées à l'approbation du préfet et ne sont valables et définitives, à l'égard des communes, qu'après cette approbation.

Nous ne voyons rien dans la loi de 1884 qui modifie cette disposition. — Voir n° 1312.

Le refus d'approbation ne constitue qu'un acte administratif non susceptible d'être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse. (Cons. d'Ét. 11 mars 1898, Trignac.)

736. — Les décisions du bureau d'adjudication peuvent être déférées au Conseil d'État, même en matière de fournitures. (Cons. d'Ét. 28 avril 1899.)

Le bureau d'adjudication ne peut modifier au détriment des concurrents les conditions fixées par le cahier des charges. (Cons. d'Ét. 8 décembre 1899, Martinier.)

Le refus par le maire d'admettre un particulier à concourir à une adjudication constitue un acte d'administration qui échappe à l'appréciation de l'autorité judiciaire. (Trib. confl. 16 novembre 1901, *Revue gén. d'admin.*, 1902, t. II, p. 187.)

737. — Un procès-verbal d'adjudication de travaux com-

---

1. Voir l'énumération de ces cas exceptionnels au n° 1311. Article 2 de l'ordonnance de 1837.

munaux est un acte authentique qui fait foi jusqu'à inscription de faux (Cons. d'Ét. 4 février 1887, *Revue générale d'administration,* 1887, t. I, p. 297), même si le maire n'a agi que comme chargé de la gestion du domaine privé de la commune (Cass., chambre civile, 14 juin 1895).

738. — Le second paragraphe de l'article 89 a été ajouté sur la demande de M. le sous-secrétaire d'État des finances pour qu'il n'y eût pas de doute sur le maintien des règles spéciales tracées par le décret du 17 mai 1809 pour la mise en ferme des octrois. Aux termes de ce décret, les adjudications pour la mise en ferme de l'octroi sont faites, en présence d'un agent des contributions indirectes, par le maire, dans les communes de 5,000 âmes et au-dessus, et dans celles d'une population moindre, par le sous-préfet (art. 111). L'adjudication n'est définitive qu'après l'approbation du préfet. (D. du 12 février 1870, art. 5.)

739. — Une circulaire ministérielle du 23 juillet 1885 recommande aux préfets de scinder les entreprises, au lieu de recourir à un adjudicataire général, ce mode de procéder devant permettre l'accès des adjudications aux industriels qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour se charger de la totalité des travaux.

740. — Pour la responsabilité des communes à l'égard des ouvriers qu'elles emploient et qui seraient victimes d'accidents du travail, voir plus loin, nos 1315 et suivants.

Privilèges accordés aux associations ouvrières dans les adjudications.

741. — La loi du 29 juillet 1893 décide que les associations d'ouvriers français[1] seront admises aux adjudications de tra-

1. Voir, pour l'admission des étrangers aux adjudications, la réponse du ministre de l'intérieur à une pétition renvoyée par la Chambre (*Revue générale d'administration,* 1895, t. I, p. 104, et no 742).

vaux communaux dans les conditions déterminées par le décret du 4 juin 1888 pour les travaux de l'État, c'est-à-dire avec certains privilèges qui sont les suivants :

Lorsque le montant prévu des travaux ou des fournitures faisant l'objet de l'adjudication ne dépasse pas cinquante mille francs, ces associations sont dispensées de tout cautionnement ;

A égalité de rabais consenti par un entrepreneur ou fournisseur et par une société d'ouvriers, cette dernière doit être déclarée adjudicataire ;

Les sociétés d'ouvriers doivent recevoir tous les quinze jours des acomptes sur les ouvrages exécutés ou les fournitures livrées.

Le Conseil d'État a décidé qu'une société coopérative d'ouvriers, alors même qu'elle comprendrait un certain nombre de sociétaires non ouvriers, peut revendiquer le bénéfice de la loi de 1893, du moment que la majorité des membres du conseil d'administration de la société et son directeur sont pris parmi les sociétaires ouvriers (19 juillet 1901, *Revue générale d'administration,* 1902, t. III, p. 160).

Les dispositions de la loi de 1893 ont été rappelées à l'attention des maires par circulaires des 6 octobre 1897 (ministre du commerce), 30 décembre 1897 et 16 septembre 1899 (intérieur).

Conditions du travail. — Sous-traitants. — Marchandage.

742. — L'ordonnance du 14 novembre 1837 a été complétée par le décret du 6 août 1899 qui *permet* aux communes d'insérer dans le cahier des charges de l'adjudication des clauses par lesquelles les entrepreneurs s'engagent :

1° A assurer aux ouvriers et employés un jour de repos par semaine ;

2° A n'employer d'ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par décision préfectorale selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés ;

3° A payer aux ouvriers un salaire normal égal, pour chaque profession et dans chaque profession, pour chaque catégorie d'ouvriers, au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté ;

4° A limiter la durée du travail journalier à la durée normale du travail en usage, pour chaque catégorie, dans la ville ou la région.

Les communes *doivent* de plus insérer dans le cahier des charges une clause interdisant aux adjudicataires de céder à des sous-traitants aucune partie de leur entreprise, à moins d'obtenir l'autorisation expresse de l'administration et sous la condition de rester personnellement responsables tant envers l'administration que vis-à-vis des ouvriers et des tiers.

Enfin une clause du cahier des charges doit rappeler « l'interdiction du marchandage telle qu'elle résulte du décret du 2 mars 1848 et de l'arrêté du gouvernement du 21 mars 1848 ».

L'interprétation de ces dernières dispositions sur le marchandage a donné lieu à de graves controverses qui ont été terminées par un arrêt des chambres réunies de la Cour de cassation du 31 janvier 1901. Cet arrêt distingue le marchandage licite du marchandage interdit. L'embauchage des ouvriers à la journée par un tâcheron est permis ; mais l'*exploitation* de ces ouvriers par un sous-traitant qui cherche à tirer un profit abusif de ceux qu'il emploie est prohibé. Pour devenir délictueux, le marchandage doit donc réunir trois éléments : un fait matériel, l'intention de nuire et un préjudice causé aux ouvriers [1].

Du reste, pour ne pas prendre parti dans le débat, le décret

1. Voir cet arrêt dans la *Revue générale d'administration*, 1901, t. II, p. 169. Voir également même revue, 1899, t. III, p. 49, l'arrêt de la cour d'Orléans et celui de la cour de Bourges qui ont été successivement cassés (1900, t. III, p. 197).

du 6 août 1399 s'est borné à rappeler l'interdiction du marchandage « telle qu'elle résulte du décret et de l'arrêté de 1848 ».

Participation du maire aux adjudications communales.

743. — L'article 175 du Code pénal porte que « tout fonctionnaire, tout officier public, tout agent du gouvernement qui, soit ouvertement, soit par interposition de personnes, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a ou avait au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et sera condamné à une amende qui ne pourra excéder le quart des restitutions et indemnités ni être au-dessous du douzième. — Il sera de plus déclaré à jamais incapable d'exercer aucune fonction publique. »

Cet article s'applique-t-il au maire qui se rend par lui-même ou ar personne interposée adjudicataire d'un travail ou d'une fourniture municipale ?

Certains tribunaux l'ont reconnu. Le tribunal de la Seine, notamment, a condamné le maire d'une ville qui avait continué à fournir, comme pharmacien, des médicaments à l'hospice de cette ville, alors qu'en qualité de maire il avait la présidence de la commission administrative de l'hospice. (28 février 1895, *Revue générale d'administration,* 1895, t. III, p. 321.)

A la suite de ce jugement, une circulaire ministérielle du 30 septembre 1895 (*Revue générale d'administration,* 1895, t. III, p. 391) a invité les préfets à rappeler aux maires que l'immixtion à titre personnel dans les marchés de travaux publics ou de fournitures des communes ou des établissements de bienfaisance dont ils ont la surveillance est sévèrement interdite.

Cette doctrine ne peut, à notre avis, être appliquée qu'avec les tempéraments que nécessite la force des choses. Dans beau-

coup de communes, le maire exerce un commerce ou une profession qui le rend, à défaut de concurrence possible, le fournisseur obligé de la commune; sera-t-il nécessairement puni lorsqu'il aura fourni le pain ou le bois aux indigents de la commune? Non sans doute, car il n'y a pas de sa part l'intention dolosive qui est exigée pour tout délit.

Nous nous rapprocherons plutôt de la solution admise par la cour d'Alger et la Cour de cassation qui ont déclaré qu'un maire a pu, sans commettre le délit prévu par le Code pénal, fournir à sa commune des prix et autres objets de librairie, aucun abus, aucune intention frauduleuse ou dolosive ne ressortant des circonstances de l'affaire (10 avril 1897, *Revue générale d'administration,* 1897, t. III, p. 305)[1].

744. — La prohibition ne s'appliquerait au surplus, d'après un jugement du tribunal de Châtillon-sur-Seine du 24 mars 1899, rapporté dans la *Revue générale d'administration* (1899, t. III, p. 188), qu'aux ventes et non aux locations; dans l'espèce, location des droits de chasse dans les bois communaux.

ART. 90.

Attributions exercées par le maire comme préposé à la gestion des intérêts communaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 10.
Le maire est chargé, *sous le contrôle du conseil municipal* et la surveillance de l'administration supérieure :	*Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure :*
	1° *De la police municipale, de la police rurale* et de la voirie municipale et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs;

1. Un arrêt de la cour de Besançon du 20 juillet 1905 déclare, de son côté, que l'article 175 ne peut s'appliquer sans qu'il y ait intention frauduleuse et préjudice causé, et il acquitte un maire prévenu d'avoir de bonne foi et dans des conditions les plus favorables, fourni du vin à l'hospice communal. (*Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 310.)

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

3° De *préparer* et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la présente loi ;

7° De *passer* dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant ;

9° *De prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844 ;*

De faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers

2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits ;

3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale ;

4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ;

5° De la direction des travaux communaux ;

(Voir le § 1°.)

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;

7° De souscrire, *dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ;*

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.

LOI DES 16-24 AOUT 1790, ART. 3.

Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :... 6° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par... la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

remis sur le territoire; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux;

De surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal;

10° *Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal.*

Prérogatives du maire.

745. — Avant d'aborder, avec l'article 90, les attributions du maire, nous croyons devoir dire quelques mots de ses prérogatives.

Le décret du 24 messidor an XII classe le maire parmi les autorités ayant rang personnel dans les cérémonies publiques et le place après le président du tribunal de commerce et avant le commandant d'armes (art. 1er).

Dans les villes qui ne sont ni chef-lieu de département ni chef-lieu d'arrondissement, le maire est presque toujours la première, pour ne pas dire la seule autorité ; c'est à lui que revient le soin d'arrêter, sous l'approbation du préfet, le programme des cérémonies publiques.

En principe, le maire ne jouit des prérogatives attachées à ses fonctions que dans la commune qu'il administre.

Il n'est pas dû d'honneurs civils et militaires au maire individuellement ; mais le décret de messidor en a attribué au corps municipal, à la tête duquel il est placé. — Voir art. 1er, n° 2.

Le maire doit, au contraire, des honneurs aux autorités placées avant lui dans l'ordre des préséances. Quand il ne va pas les recevoir, il leur doit visite dans les vingt-quatre heures. Cette obligation ne lui est d'ailleurs imposée qu'à l'égard des personnes dénommées au décret de messidor.

746. — Aux termes du décret du 30 décembre 1809, le maire de la commune, s'il est catholique, avait une place ré-

réservée au banc d'œuvre. Mais ce décret est aujourd'hui abrogé. (L. 9 décembre 1905, art. 44.)

747. — Les maires peuvent porter un costume. Ce costume, déterminé, à l'origine, par les arrêtés des 8 messidor et 17 floréal an VIII, modifiés par la décision royale du 18 septembre 1830 et par la circulaire du ministre de l'intérieur du 26 février 1849, a été, en dernier lieu, fixé par le décret du 1er mars 1852[1].

748. — A défaut de costume officiel, l'écharpe tricolore est le signe distinctif de l'autorité municipale.

Avant 1830, l'écharpe se portait toujours à la ceinture. Depuis, quelques fonctionnaires municipaux la portent de l'épaule droite au côté gauche. La circulaire du ministre de l'intérieur du 20 mars 1852 admet l'un et l'autre mode. Cet insigne des fonctions municipales date de 1790. Les maires portaient alors, comme aujourd'hui, l'écharpe à frange d'or ou couleur d'or.

748 bis. — Les maires sont protégés dans l'exercice de leurs fonctions par l'article 222 du Code pénal, qui punit l'outrage par paroles adressé aux magistrats de l'ordre administratif, même si le fait a été commis par un conseiller municipal (C. de Poitiers 13 novembre 1903).

Mais il ne faut pas oublier que les conseillers municipaux ont sur le maire, administrateur des biens de la commune, un

---

1. Voici la description de ce costume :

Grande tenue : Habit bleu, broderie en argent, branche d'olivier aux collet, parements et taille, baguette au bord de l'habit ; gilet blanc ; chapeau français à plumes noires, ganse brodée en argent ; épée argentée à poignée de nacre ; écharpe tricolore avec glands à franges d'or ;

Petite tenue : Même broderie au collet et aux parements.

Le décret de 1852 attribue aux adjoints le même costume qu'aux maires, avec cette distinction que le collet, au lieu d'être entièrement brodé, n'est brodé qu'aux coins, et que l'écharpe est à frange d'argent ou blanche, au lieu de frange d'or.

Les conseillers municipaux n'ont pas de costume, mais ils peuvent ceindre l'écharpe municipale lorsqu'ils font acte ou fonctions de maire ; par exemple, lorsqu'ils célèbrent un mariage, qu'ils assistent à une revue et surtout lorsqu'il s'agit de dissiper des attroupements et de requérir l'emploi de la force armée. Dans ce dernier cas le port de l'écharpe est obligatoire. (Voir n° 884.)

droit de contrôle et de critique. (Voir n° 444 bis.) La critique est permise, mais à la condition de n'être ni injurieuse ni outrageante.

Signature des actes administratifs.

749. — Le maire (ou l'adjoint ou le conseiller municipal qui en fait fonctions) a seul qualité pour signer les actes administratifs. Nous avons vu qu'il ne peut déléguer sa signature au secrétaire de la mairie (n° 723).

Il ne peut non plus faire usage d'une griffe. L'emploi de la signature griffée est formellement interdit par l'article 1er de l'arrêté des consuls du 17 ventôse an X. (Circ. Int. 14 août 1900.)

Attributions du maire.

750. — Les attributions du maire se classent en deux catégories : 1° celles qu'il exerce comme représentant de la commune et que l'on qualifie de fonctions propres au pouvoir municipal, telles que l'administration des biens de la commune, et 2° celles qu'il exerce par délégation de l'État, comme préposé et agent de l'administration générale ; c'est en cette dernière qualité qu'il agit lorsqu'il veille aux mesures de sûreté générale [1]. Nous plaçons dans la même catégorie les fonctions qu'il remplit comme officier de l'état civil, bien qu'on les classe quelquefois à part.

751. — La loi du 5 avril 1884 énumère les attributions propres du maire dans l'article 90, en spécifiant qu'il les exerce sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure.

La loi du 18 juillet 1837, s'inspirant de l'article 50 de la loi

---

1. Loi du 14 décembre 1789, article 49 : « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités. »

du 14 décembre 1789, ne parlait que de la surveillance de l'administration supérieure. Le projet adopté par la Chambre des députés y avait ajouté : « sous l'*autorité* du conseil municipal » ; mais on a fait justement remarquer, au Sénat, que le pouvoir exécutif ne pouvait être placé sous l'*autorité* d'un corps délibérant, qu'il agit sous sa responsabilité propre et l'on a substitué le mot *contrôle* au mot « autorité » (séance du 4 mars 1884).

752. — Les attributions que le maire exerce comme délégué du pouvoir central, sous l'*autorité* et non plus seulement sous la *surveillance* de l'administration supérieure, sont énumérées dans l'article 92.

753. — Enfin, après de longues discussions, on a placé dans un article intermédiaire (art. 91) les attributions de police que les lois de 1789 et de 1837 avaient rangées dans les fonctions propres au pouvoir municipal. Nous aurons à nous expliquer plus loin (n° 793) sur le caractère mixte de ces fonctions et à justifier la place spéciale que la nouvelle législation leur a assignée.

754. — Le principe de notre droit administratif moderne qui concentre entre les mains d'un agent unique l'ensemble des pouvoirs municipaux a été quelquefois critiqué. On s'est, à plusieurs reprises, demandé s'il ne serait pas possible de répartir entre deux agents, d'origine différente, les pouvoirs municipaux proprement dits et les pouvoirs délégués se rattachant à l'administration générale. A un autre point de vue, on a opposé au système français le système qui a prévalu dans un certain nombre d'États européens et qui confie soit les pouvoirs d'administration, soit les pouvoirs de police, à une assemblée collective (junte en Italie, collège des bourgmestre et échevins en Hollande et en Belgique) dont le chef de la municipalité n'est que le président ; la commission de la Chambre des députés a repoussé l'introduction de ce système comme contraire à nos traditions et difficilement réalisable en France. (Voir en tête du volume l'historique de la loi.)

755. — Nous abordons, après ces explications préliminaires, l'examen des différents paragraphes de l'article 90.

Les huit premiers paragraphes de cet article ne font que reproduire les dispositions de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1837.

756. — 1° Le maire veille à la conservation des propriétés communales, les administre et fait tous les actes conservatoires de ses droits. — Par application du principe posé dans ce paragraphe, l'article 113 l'autorise à accepter provisoirement les dons et legs faits à la commune et l'article 122 à faire tous les actes interruptifs de déchéance. — Voir n°s 1303 et 1373.

Les arrêtés que le maire prend comme administrateur des biens de la commune ne sont pas sanctionnés, comme les arrêtés de police, par l'article 471, n° 17, du Code pénal. — Voir n° 819.

757. — Le devoir essentiel du maire, comme surveillant des propriétés communales, est de prévenir et réprimer les usurpations. Frappé de cette considération que quelques maires, soit par faiblesse, soit par connivence, n'apportent pas une vigilance assez grande dans cette partie de leurs fonctions, M. Duchasseint avait demandé, à la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1883, que la loi autorisât le préfet à poursuivre, en vertu de son droit de tutelle, à défaut du maire, la restitution des biens usurpés; mais la Chambre n'a pas admis cette proposition. (Voir également, au n° 1372 note, le débat qui s'est engagé sous l'ancien article 125 de la loi.)

758. — Le droit d'administrer les propriétés emporte le droit de disposer des édifices communaux. Ainsi le maire peut mettre les salles de mairie à la disposition des notaires, avec l'assentiment du conseil municipal. (Circ. Int. 2 décembre 1854.) S'il s'agissait des écoles[1] et de la justice de paix, il devrait en outre prendre l'avis des autorités universitaires et judiciaires.

---

1. Un préfet peut-il, en cas de refus du maire, autoriser des bals publics dans les

759. — 2° Il gère les revenus de la commune, surveille les établissements communaux et la comptabilité communale ; — mais il ne saurait, à aucun titre, s'immiscer dans le maniement des deniers communaux (art. 155, n° 1986).

760. — Comme surveillant de la comptabilité communale, le maire doit à la fin de l'année procéder à la clôture et à la vérification de la caisse du receveur municipal. Précédemment cette obligation lui était imposée à l'égard de tous les percepteurs et receveurs des régies financières. (D. 31 mars 1862, art. 22.) Il en fut dispensé par le décret du 16 décembre 1899, qui maintint seulement l'obligation à l'égard du receveur municipal. Le maire procède seul à la vérification. L'assistance d'un conseiller municipal autrefois exigée est supprimée. (Circ. du min. de l'intérieur du 29 août 1900 et des finances du 10 sept. 1900.)

761. — De ce que le maire, lorsqu'il gère les revenus de la commune et surveille la comptabilité, n'agit que sous la surveillance du préfet, il résulte que celui-ci peut annuler les dispositions d'un arrêté municipal établissant une taxe illégale et prescrire au receveur municipal de cesser les perceptions. (Lettre Int. 10 mai 1899, Creuse.)

762. — 3° Il prépare et propose le budget et ordonnance les dépenses. — Nous renvoyons sur ce point aux explications données sous les articles 145 et 152. — Voir n°s 1873 et 1956.

763. — 4° Il dirige les travaux communaux. — Ce droit de direction emporte, suivant nous, le droit de choisir les agents

---

locaux scolaires? Résolu négativement par le Conseil d'État : « S'il appartient au préfet d'accorder accidentellement et dans des conditions exceptionnelles le droit d'user des locaux scolaires pour assurer un service public, rien ne l'autorise à en concéder la jouissance dans un intérêt privé » (7 août 1903, Terraube, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1904, III, p. 22).

Le préfet ne peut davantage autoriser la tenue d'une réunion électorale dans le préau d'une école en dehors d'un accord avec le maire représentant de la commune propriétaire des locaux scolaires. (Cons. d'Ét., 31 mars 1905. *Revue générale d'administration*, 1906, t. I, p. 165.)

d'exécution et notamment le droit de désigner l'architecte. Le maire, qu'il ait ou non un architecte [1], doit veiller à ce que les travaux soient exécutés conformément aux plans, devis et clauses du cahier des charges. Il doit aussi veiller à ce que les devis ne soient pas dépassés.

764. — 5° Il pourvoit à la voirie municipale. — Nous avons vu, sous l'article 68, § 7, nos 512 et suivants, quels sont les pouvoirs des conseils municipaux en ce qui concerne le classement, le déclassement, la suppression, le prolongement, le redressement et l'élargissement des voies urbaines de communication, ainsi que l'établissement des plans d'alignement et de nivellement. Les pouvoirs du maire, en matière de voirie municipale, consistent dans la délivrance des alignements individuels et des autorisations de bâtir, dans les autorisations de stationnement, de dépôt ou de saillie sur la voie publique; nous en parlerons sous l'article 98 (nos 1112 et suiv.). — Le maire est également chargé d'assurer la sûreté et la commodité de la circulation dans les rues; mais ce droit, qu'il exerce au même titre sur toutes les voies de communication, qu'elles appartiennent à la grande voirie, à la voirie vicinale ou à la voirie urbaine, rentre dans les attributions de police du maire; nous en parlerons sous l'article 97. — Voir nos 839 et suivants.

765. — 6° Le maire souscrit les marchés, passe les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la loi [2].

Pour les baux, nous ne pouvons que renvoyer aux explications données sous l'article 68, § 1er. — Voir nos 485 et suivants.

---

1. Le maire doit toutefois éviter, lorsqu'il existe un architecte personnellement responsable de la bonne exécution des travaux, de substituer sa responsabilité propre à celle de l'homme de l'art.

2. Les actes passés par les maires sont authentiques et font foi jusqu'à inscription de faux. (Cons. d'Ét. 4 février 1887, *Revue générale d'administration*, 1887, t. I, p. 297.)

Pour les marchés de gré à gré, voir le commentaire de l'article 115, n° 1311.

Pour les adjudications, voir le commentaire de l'article 89, nos 731 et suivants.

766. — 7° Il passe, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage[1], acceptation de dons et legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la loi.

767. — *Aliénations et échanges.* — Voir article 68, § 2 (nos 492 et suiv.).

768. — *Partages.* — La loi du 5 avril 1884 ne s'occupe des partages de biens communaux que dans l'article 90 et seulement pour déclarer que le maire passe les actes de partage lorsqu'ils ont été régulièrement autorisés. Quelques explications sont donc nécessaires.

Il y a deux sortes de partages:

1° Le partage des biens communaux entre les habitants;

2° Le partage des biens indivis entre les communes copropriétaires.

769. — Le partage des biens communaux[2], autres que ceux affectés à un service public, entre les habitants, avait été ordonné par la loi du 14 août 1792. La loi du 10 juin suivant avait rendu ce partage facultatif en le réglementant. Le partage des biens communaux était une mesure injuste et funeste, puisqu'elle dépouillait la commune, être moral, et les générations futures au profit des seuls habitants actuels. Les abus de toute sorte auxquels donna lieu la loi du 10 juin 1793 en firent suspendre l'exé-

1. Les actes de vente, licitation et échange d'immeubles sont dispensés du timbre. Ils peuvent donc être rédigés sur papier libre. (Loi du 22 avril 1905, art. 2 et 7.)

2. Voir dans la *Revue communale* une étude sur le partage des biens communaux entre les habitants (1901, p. 414, 462, 511 et 621).

cution. (Loi du 21 prairial an IV.) La loi du 9 ventôse an XII statua sur la validité des partages faits en exécution de la loi du 10 juin 1793 et renvoya devant les conseils de préfecture toutes les contestations qui pourraient s'élever entre les copartageants, détenteurs et occupants depuis la loi du 10 juin 1793 et les communes, soit sur les actes et les preuves du partage, soit sur l'accomplissement des formalités prescrites par la loi à ceux qui désiraient devenir propriétaires incommutables. Enfin, la loi du 2 prairial an V interdit définitivement de faire aucune aliénation de biens communaux en vertu de la loi du 10 juin 1793, et le décret du 9 brumaire an XIII disposa que les communes qui, n'ayant pas profité de la loi de 1793 pour partager leurs biens, avaient conservé leur ancien mode de jouissance, continueraient d'en jouir comme par le passé.

Les partages gratuits entre les habitants ne sont donc plus possibles. (Avis Cons. d'Ét. 21 février 1839.)

770. — Mais la commune peut, en se conformant aux règles qui régissent les aliénations, les céder aux habitants à *titre onéreux* et moyennant un prix qui doit, en général, représenter la valeur des immeubles[1]. (*Bull. off. Min. int.*, 1857, p. 25; Décis. Int. 26 juin 1900, *Revue générale d'administration,* 1900, t. III, p. 77. Cons. d'Ét., 2 décembre 1904, section de Chambourtière, *ibidem,* 1905, t. II, p. 31[2].)

Elle peut aussi les amodier, c'est-à-dire les donner à ferme. Les délibérations fixant les conditions de l'amodiation sont exé-

---

1. Les contrats qui interviennent sont des contrats de droit civil dont la connaissance, en cas de réclamation, appartient à l'autorité judiciaire, alors même que la contestation porte sur le point de savoir si un individu a été exclu à tort ou à raison de la liste des habitants de la section à qui était réservé le droit d'acquérir les différents lots mis en vente. (Cons. d'Ét. 6 mai 1904, Girondeau.)

2. Les arrêts (car il y en a deux semblables) disent expressément, contrairement à l'avis du ministre de l'intérieur, que le partage à titre onéreux constitue *un acte légal d'aliénation des biens communaux,* alors même que ces biens ne seraient pas vendus aux enchères publiques. Voir le commentaire de ces arrêts dans la *Jurisprudence municipale et rurale* (1905, III, p. 77).

cutoires par elles-mêmes ou soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, selon la durée du bail (art. 61 et 68).

Elle peut encore faire des partages de jouissance entre les habitants, c'est-à-dire former des lots dont la jouissance temporaire est abandonnée aux habitants, à titre de location, moyennant le versement d'une redevance annuelle, en argent, dans la caisse municipale. Les partages de jouissance se distinguent des baux en ce que cette sorte de location n'est pas susceptible d'adjudication et que seuls les habitants peuvent être admis comme preneurs. Il doit être fait autant de lots qu'il y a de feux ou de chefs de ménage, conformément au principe posé par les avis du Conseil d'État des 4 juillet 1807[1] et 12 avril 1808[2]. (*Bull. off. Min. int.*, 1857, p. 25.)

771. — Tout autres sont les règles relatives au partage des biens indivis entre plusieurs communes ou entre des communes et des particuliers. Loin de les interdire, la loi les favorise. L'article 815 du Code civil, aux termes duquel nul n'est tenu de rester dans l'indivision, s'applique aussi bien aux communes qu'aux particuliers.

A moins qu'il n'y ait titre contraire, le partage entre communes ou sections doit avoir lieu d'après le nombre de feux existant dans chaque commune. (Avis du Cons. d'Ét. 4 juillet 1807[1] et 12 avril 1808[2].) S'il y avait contestation sur l'existence des titres ou usages, ce serait aux tribunaux à statuer. (Cass. 13 mai 1840, Dun-le-Roi; 14 février 1841, Colonne; 12 avril 1841, Pomarez; 21 janvier 1852, Eysus.)

---

1. « Le Conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section de l'intérieur, sur celui du ministre de ce département sur la question de savoir quelle sera la base d'après laquelle deux communes propriétaires par indivis d'un bien communal et qui veulent faire cesser cette indivision, doivent le partager entre elles, est d'avis : 1° que ce partage doit être fait en raison du nombre de feux par chaque commune et sans avoir égard à l'étendue du territoire de chacune d'elles; 2° que le présent avis soit inséré au *Bulletin des lois*. » — Cet avis a été approuvé par l'Empereur le 20 juillet 1807.

2. Cet avis, approuvé par l'Empereur le 26 avril 1808, étend aux bois les règles posées dans l'avis de 1807 pour les autres biens communaux.

S'il s'agit d'un partage entre communes et particuliers, on suit, au contraire, à défaut de titre fixant les droits respectifs des parties, les règles du droit commun (partage par moitié).

772. — Les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des partages sont tantôt du ressort de l'autorité administrative, tantôt du ressort de l'autorité judiciaire.

Lorsqu'une commune refuse de sortir de l'indivision, c'est l'autorité judiciaire seule qui peut ordonner le partage. L'administration a, toutefois, en vertu de ses pouvoirs de tutelle, la faculté, si elle ne juge pas le partage opportun, de ne pas l'autoriser[1].

C'est également à l'autorité judiciaire à régler les droits prétendus par les communes ou sections de communes sur les biens indivis entre elles (Cons. d'Ét. 16 avril 1863, Blessac); à fixer la part à laquelle chacune d'elles a droit, lorsqu'elles invoquent des titres (Cons. d'Ét. 28 novembre 1809, Vauvey; 7 mai 1823, Lancié; 20 juin 1844, Mairieux; Cass. 21 janvier 1852, Eysus; 22 juin 1854, Arganchy; 16 avril 1863, Courcelles); à statuer sur l'indemnité à laquelle l'une d'elles prétendrait avoir droit pour frais de gestion pendant l'indivision (Cons. d'Ét. 11 novembre 1898).

C'est aux conseils de préfecture qu'il appartient, en vertu de la loi du 10 juin 1793 (section V, art. 1 et 2) et de la loi du 9 ventôse an XII, de statuer sur les contestations qui s'élèvent au sujet de l'application des bases de partage et de la validité de l'acte de partage. (Trib. confl. 2 mai 1850, Échillais; 17 mai 1855, Valergues; Cons. d'Ét. 19 juillet 1878, Marret.)

La compétence de la juridiction administrative s'étend également, en matière de partage des biens communaux, à tous

---

1. A la condition, bien entendu, que l'indivision n'existe qu'entre communes ou sections de communes, car un particulier aurait le droit absolu de sortir d'indivision. — Dans aucun cas, le partage entre communes ne peut être ordonné d'office, si aucune des communes copropriétaires ne le demande.

les points contentieux ressortant des prétentions des habitants de la commune à la jouissance d'une part des biens communaux, et se rattachant nécessairement au mode de partage adopté.

Elle embrasse, en conséquence, toutes les questions d'aptitude personnelle qui ne sont pas définies par le Code civil, et ne rentrent pas dans les questions préjudicielles d'état ou de droit civil nécessairement réservées aux tribunaux civils.

Elle comprend, notamment, en matière d'affouage, les questions relatives à l'application de l'article 105 du Code forestier, modifié par la loi du 19 avril 1901, qui a établi, même pour le domicile, des conditions distinctes des règles de la loi civile ordinaire. (Trib. confl. 4 juillet 1896.)

La Cour de cassation, qui avait longtemps hésité sur la question, s'est définitivement rangée à cette opinion[1]. (Cass. 7 juillet 1898; 22 mai 1905, *Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 54.)

773. — Quant aux opérations administratives du partage (désignation des experts, expertise, formation et distribution des lots)[2], c'est au préfet à les prescrire et à apprécier les réclamations qui peuvent s'élever à ce sujet (Cons. d'Ét. 7 mai 1823, Lancié; 25 janvier 1839, Continvoir; 26 avril 1848, Rivière-Devant); à moins qu'une des communes ou sections ne soutienne que le lot qui lui est attribué n'a pas une valeur proportionnée aux droits qui lui appartiendraient dans la propriété indivise, cas auquel les tribunaux seraient compétents. (Cons. d'Ét. 26 février 1863 et 10 septembre 1864, Bescat; 29 août 1865, Arudy.)

1. Voir, sur le partage des compétences, les conclusions de M. David, commissaire du gouvernement, au *Recueil des arrêts du Conseil d'État,* sous l'arrêt du 19 juillet 1878, Marret; *Lebon,* 1878, p. 702, et celles de M. Rau devant le Tribunal des conflits, arrêt du 3 février 1894, *Revue communale,* 1895, p. 549.

2. Pour la formation des lots, il doit être procédé à une expertise par deux experts désignés par les communes intéressées et, en cas de désaccord, le préfet nomme un tiers expert. (L. 10 juin 1793, art. 3 et 4.) — L'arrêté préfectoral qui nommerait les trois experts sans avoir mis les communes en demeure de les désigner, serait entaché d'excès de pouvoir. (Cons. d'Ét. 29 août 1865, Arudy.)

774. — La loi de 1884 ne change rien à la compétence respective des tribunaux et des conseils de préfecture. Touche-t-elle aux droits du préfet?

La loi du 18 juillet 1837 classait le partage des biens indivis entre plusieurs communes ou sections au nombre des affaires sur lesquelles les conseils municipaux délibéraient, sauf approbation (art. 19, 4°). La délibération devait être approuvée par le préfet en conseil de préfecture ou par ordonnance, suivant la valeur des biens et l'importance du revenu des communes (art. 46).

Le décret du 25 mars 1852 transféra au préfet le droit de statuer sur tous les partages, quelle que fût la valeur des biens (art. 1er, tabl. A, n° 41), sauf en ce qui concerne les bois soumis au régime forestier, auxquels ne s'applique pas le décret du 25 mars 1852. (Voir Décis. Int., *Bull. Min. int.*, 1856, p. 57.)

La loi du 5 avril 1884 ne mentionne pas les partages dans l'énumération de l'article 68 relative aux délibérations réservées à l'approbation, bien que le projet de loi du gouvernement les y eût compris. Faut-il en conclure que les délibérations prises par les conseils municipaux sur les partages seront désormais exécutoires par elles-mêmes en vertu de l'article 61?

Nous ne le pensons pas. Le partage doit, à notre avis, être mis, au point de vue de l'approbation, sur la même ligne que les aliénations et échanges[1].

775. — L'arrêté préfectoral qui approuve un partage n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir. (Cons. d'Ét. 22 juin 1854, Arganchy; 11 septembre 1898, Pontcharra.)

776. — Pour le partage des bois, nous avons dit (n° 774)

1. On pourrait aussi se fonder sur ce que la disposition du décret du 25 mars 1852 qui donnait compétence au préfet n'est pas abrogée, mais l'article 168, 14°, déclare abrogé le n° 48 du tableau A annexé au décret du 13 avril 1861, lequel n'était que la reproduction du n° 41 du décret du 25 mars 1852. — Voir Dalloz, 1888, II, p. 217, note 2.

que le décret de 1852 n'avait rien changé à la législation. Il reste régi par le Code forestier dont l'article 92 porte que la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants. Mais lorsque deux ou plusieurs communes possèdent un bois par indivis, chacune conserve le droit d'en provoquer le partage.

777. — *Affouage.* — C'est ici le lieu de parler de l'*affouage communal*[1], qui n'est en réalité que le partage des fruits des bois et auquel s'appliquent la plupart des règles que nous venons d'exposer.

Le droit d'affouage est le droit qu'ont les habitants de la commune de prendre dans les bois communaux le bois de chauffage et de construction.

La loi de 1884 n'en parle dans aucune de ses dispositions, et nous aurons à tirer les conclusions de ce silence.

La loi de 1837 comprenait expressément les affouages dans les objets que le conseil municipal réglait par ses délibérations en se conformant, ajoute l'article 17, aux lois forestières.

C'est en effet dans le Code forestier que se trouvent les règles de l'affouage.

L'article 105 de ce Code, modifié une première fois en 1883 (L. du 23 novembre) et plus récemment en 1901 (L. du 19 avril), dispose qu'à défaut de titre contraire, le partage de l'affouage, qu'il s'agisse des bois de chauffage ou des bois de construction, se fera de l'une des trois manières suivantes :

1° Ou bien par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de ménage ayant domicile réel et fixe[2] dans la commune avant la publication du rôle ;

---

1. Voir une étude sur l'affouage communal, commentaire de la loi du 19 avril 1901, publiée dans la *Revue générale d'administration*, 1901, t. II, p. 129, 257, et t. III, p. 28. — Voir également plus loin le commentaire de l'article 133, 2°, nos 1454 à 1458.

2. Voir sur la définition du « domicile réel et fixe » les observations publiées dans la *Jurisprudence municipale et rurale* à l'occasion d'une décision du Conseil d'État du 18 novembre 1904 (1905, III, p. 41).

2° Ou bien moitié par chef de famille ou de ménage et moitié par tête d'habitant remplissant les mêmes conditions de domicile.

Sera, dans les deux cas précédents, seul considéré comme chef de famille ou de ménage l'individu ayant réellement et effectivement la charge et la direction d'une famille ou possédant un ménage distinct, où il demeure et où il prépare et prend sa nourriture;

3° Ou bien par tête d'habitant ayant domicile réel fixe dans la commune avant la publication du rôle.

Chaque année, dans la session de mai, le conseil municipal déterminera lequel de ces trois modes de partage sera appliqué.

Il pourra aussi décider la vente de tout ou partie de l'affouage au profit de la caisse communale.

Dans ce dernier cas, la vente aura lieu par voie d'adjudication publique, par les soins de l'administration forestière[1].

Les usages contraires à ces modes de partage sont et demeurent abolis.

Les étrangers qui remplissent les conditions ci-dessus indiquées ne pourront être appelés au partage qu'après avoir été autorisés, conformément à l'article 13 du Code civil, à établir leur domicile en France.

778. — S'il existe des *titres,* c'est-à-dire des écrits (chartes, édits, règlements), sur lesquels s'appuient d'anciens usages, autorisant un mode de partage autre que ceux que prévoit la loi, ces modes pourront être conservés, pourvu que le conseil municipal y consente.

779. — Si le conseil municipal voulait les abandonner pour adopter un des trois modes prévus par la loi, sa délibération sera-

1. Voir le dépôt, par le ministre de l'agriculture, d'un projet de loi tendant à modifier cette disposition (séance de la Chambre 5 novembre 1901). Ce projet de loi n'a pas encore été discuté. — MM. Chancel, Authier et autres ont, de leur côté, déposé, le 25 mars 1904, une proposition tendant à autoriser les conseils municipaux à exiger des prétendants droit à l'affouage une durée de domicile fixe qui pourrait aller jusqu'à six mois.

t-elle exécutoire par elle-même, ou sera-t-elle soumise à l'approbation ? Nous pensons que le silence de la loi du 5 avril 1884 qui n'a pas compris l'affouage parmi les objets sur lesquels le conseil municipal prend des délibérations soumises à l'approbation (art. 68), fait rentrer la matière sous l'application de l'article 61, portant que le conseil municipal *règle* par ses délibérations les affaires de la commune. Ce silence est d'autant plus significatif que la loi de 1837 mentionnait expressément les affouages. L'article 6, n° 40, du décret du 25 mars 1852, qui donnait au préfet le droit de statuer lorsque le mode de jouissance était établi par d'anciens édits ou ordonnances, doit, selon nous, être considéré comme abrogé.

Toutes les délibérations que le conseil municipal prend, soit pour choisir entre les modes de partage prévus par la loi, soit pour abandonner d'anciens usages fondés sur des titres, sont donc définitives.

Le préfet peut seulement en prononcer la nullité pour violation de la loi conformément à l'article 63.

Quant à l'annulation prévue par l'article 64 (participation de membres intéressés dans la délibération), elle n'a pas d'application en cette matière, car, ainsi que l'a fait remarquer le ministre de l'intérieur, il serait impossible, lorsqu'il s'agit de délibérations de cette nature, de composer un conseil municipal de membres non intéressés dans la question. (Décis. Int. 3 avril 1891, *Revue gén. d'admin.*, 1892, t. II, p. 79.)

Le préfet doit seulement homologuer le tarif des droits à percevoir par la commune sur les affouagistes (art. 68, 7°), comme celui de toutes les taxes municipales.

780. — Les autres contestations auxquelles donne lieu la distribution de l'affouage sont de la compétence tantôt judiciaire, tantôt administrative, suivant les distinctions que nous avons rappelées plus haut (n° 772).

781. — *Acceptation de dons et legs.* — Voir le commentaire des articles 111 et 113.

782. — *Acquisitions.* — Voir article 68, 3°, n°s 496 et suivants.

783. — *Transactions.* — Voir même article, 4°, n° 500.

784. — ACTES PASSÉS PAR LE MAIRE[1]. — Le projet de loi préparé par le gouvernement, en 1877, contenait une disposition portant que les actes d'aliénation, d'acquisition, d'échange ou de partage souscrits par les maires ne seraient définitifs qu'après que le préfet ou le sous-préfet auraient constaté par leur visa qu'ils ont été rédigés conformément tant aux conditions arrêtées par le conseil municipal qu'aux lois et règlements. L'exposé des motifs indiquait que, d'après la législation en vigueur, non seulement la délibération du conseil municipal relative à l'aliénation ou l'acquisition devait être homologuée, mais encore que l'acte lui-même, réalisant cette convention, devait être revêtu de l'approbation préfectorale ; le texte proposé avait pour but de supprimer cette seconde autorisation considérée comme superflue.

Cette disposition n'est pas passée dans la loi ; faut-il en conclure que les actes souscrits par le maire, en vertu de l'article 90, devront être nécessairement approuvés ?

Nous avons vu (n° 488) que, pour les baux, la disposition de la loi de 1837 qui exigeait l'approbation de l'acte, avait été supprimée et nous en avons conclu que l'approbation n'était plus nécessaire (art. 68, 1° ; Circ. min. 15 mai 1884). Pour les autres actes, aucun texte ne l'exige. Le Conseil d'État a même, en se fondant sur ce silence de la loi, annulé les décisions préfectorales qui avaient refusé d'approuver des contrats de vente (Cons. d'Ét. 6 juillet 1863, Delrial ; 28 juillet 1864, Bandy de Nalèche), et par une circulaire du 24 février 1864, le ministre de l'intérieur a recommandé de ne plus insérer dans le cahier des charges des adjudications de clause subordonnant la validité du contrat à l'approbation du procès-verbal d'adjudication.

L'approbation préfectorale n'aurait pas d'ailleurs, à notre

1. Voir la note au n° 766.

avis, de raison d'être lorsqu'il s'agit de réaliser une convention sur laquelle le conseil municipal est compétent pour décider sans homologation. Si la délibération doit être approuvée, le préfet peut, avant de la sanctionner, s'assurer que toutes les conditions de nature à sauvegarder les intérêts de la commune ont été prévues. De plus, comme le maire n'exerce les attributions qui lui sont confiées par l'article 90 que sous la surveillance de l'administration supérieure (§ 1er de l'art. 90), le préfet peut et doit, ainsi que le porte une décision insérée au *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, 1864, page 134, exiger qu'on lui envoie une expédition de tous les contrats, et s'il reconnaît que les intérêts de la commune ont été gravement lésés, soit par suite de l'inobservation des conditions inscrites dans la délibération, soit par suite d'autres irrégularités, il doit engager les intéressés à provoquer l'annulation du contrat.

Cette annulation ne peut, d'après la jurisprudence du Conseil d'État plusieurs fois rappelée (nos 462, 549 et 1353), être demandée qu'à l'autorité judiciaire[1], juge des contrats de droit civil, et que la commune ne peut être représentée que par le maire agissant au nom du conseil municipal ou par un contribuable (art. 90, 8°, n° 785, et art. 123, n° 1383).

Rappelons que les actes passés par le maire sont des actes authentiques (voir nos 737 et 765, note). Lorsque le maire rédige un acte comme faisant office de notaire, il doit déléguer son adjoint pour représenter la commune. (*Bull. Min. int.*, 1859, 109.)

784 bis. — Le maire, dit la loi, « est chargé de passer les actes de vente, échanges, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi », mais il n'agit en cela que comme mandataire du conseil municipal et exécuteur de ses

1. Voir néanmoins, en note sous le n° 462, deux arrêts du Conseil d'État des 11 décembre 1903 (Gorre) et 29 avril 1904 (Messé).

décisions. Par conséquent, il ne saurait refuser d'agir et s'il se refusait à passer l'acte d'une acquisition votée par délibération du conseil municipal régulièrement approuvée, les tribunaux pourraient l'y contraindre. (Cass. 11 avril 1903, Lafon, *Journal des conseillers municipaux*, 1904, p. 185.)

785. — 8° *Actions judiciaires.* — Aux termes du paragraphe 8, le maire est chargé de représenter la commune en justice, tant en demandant qu'en défendant.

Nous verrons, sous les articles 121 et suivants, quelles sont les règles à suivre soit par les communes qui veulent intenter une action ou y défendre, soit par les particuliers qui veulent actionner une commune en justice.

Bornons-nous à dire ici que le maire, dûment autorisé par le conseil municipal, a seul qualité pour représenter la commune devant quelque tribunal que l'action se poursuive. Ni les habitants agissant *ut singuli*, ni le conseil municipal, ne pourraient agir (Cass. 16 juin 1851, Soyer; Cons. d'Ét. 20 avril 1840, Autreville; 25 janvier 1885, Guerriard), alors même que le maire refuserait d'agir. (Cons. d'Ét. 31 mars 1905.)

786. — Si le conseil municipal adjoint au maire deux conseillers pour intenter une action, l'intervention de ces deux conseillers sera déclarée non recevable, mais leur présence ne fait pas obstacle à la recevabilité de l'action du maire. (Cons. d'Ét. 8 juin 1888, Bézu-Saint-Éloi.)

787. — Le maire révoqué de ses fonctions antérieurement à l'enregistrement de son pourvoi n'est pas recevable à agir au nom de la commune. (Cons. d'Ét. 19 décembre 1884, Cherré.)

788. — Le maire représente aussi bien la commune que les sections de la commune.

Il n'y a d'exceptions que dans les cas suivants :

Si les intérêts du maire sont en opposition avec ceux de la

commune, il est remplacé par un conseiller désigné par le conseil municipal (art. 83, n° 679).

Si une section de la commune plaide contre la commune elle-même ou contre une autre section de la même commune, l'action est suivie au nom de la section ou de chaque section par le président de la commission syndicale élue à cet effet dans la ou les sections (art. 128 et 129, n°s 1431 et 1438).

789. — Les actions relatives aux chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun qui intéressent une collectivité de communes sont suivies, non par les maires de ces communes, mais par le préfet. (Loi 21 mai 1836, art. 9; Cons. d'Ét. 12 janvier 1877, préfet de l'Aude ; 8 mars 1877, Hallette ; Cass. 9 août 1882, Descoutures.)

790. — 9° *Destruction des animaux nuisibles*[1]. — A la demande de M. Petitbien, auteur d'un projet de loi sur la suppression de la louveterie, la Chambre des députés a, dans sa séance du 27 octobre 1883, ajouté à l'énumération des attributions que le maire exerce comme représentant les intérêts de la commune, les deux paragraphes qui forment le 9° de l'article 90 et qui auraient mieux trouvé leur place, ainsi que l'a fait remarquer M. Tenaille-Saligny au Sénat (séance du 4 mars 1884), à l'article qui traite des attributions de police du maire.

Le premier paragraphe s'occupe des animaux nuisibles en général ; le second des loups et sangliers.

Aux termes de l'article 9 de la loi du 3 mars 1844, modifié par la loi du 22 janvier 1874, le préfet de chaque département prend, sur l'avis du conseil général, un arrêté pour déterminer les espèces d'animaux malfaisants ou nuisibles que le propriétaire, possesseur ou fermier, pourra en tout temps détruire sur ses terres, et les conditions de l'exercice de ce droit. La loi

1. Pour la destruction des insectes, des cryptogames et autres végétaux nuisibles à l'agriculture, voir la loi du 24 décembre 1888.

municipale charge le maire de prendre, de concert avec les propriétaires ou détenteurs du droit de chasse, mais seulement dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires pour la destruction de ces animaux. Nous estimons que le maire ne peut, dans ce cas, agir que de concert avec les propriétaires; son droit se borne surtout à provoquer et à aider leur action. Si donc il juge des battues nécessaires [1], il ne pourra les ordonner que du consentement de tous les propriétaires sur les terres desquels la battue porterait. L'accord devrait exister également sur les conditions dans lesquelles ces battues seraient exécutées [2].

Au contraire, lorsqu'il s'agit de loups [3] et sangliers et qu'on se trouve en temps de neige, le maire peut, si les détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, n'agissent pas, se substituer à eux et requérir les habitants avec armes et chiens pour détourner et détruire ces deux espèces d'animaux.

Mais pour que le maire ait le droit d'agir, deux conditions sont nécessaires; il faut: 1° que l'on se trouve en temps de neige; 2° que les propriétaires ou détenteurs du droit de chasse refusent ou négligent d'agir.

791. — En dehors de ces conditions, le droit d'ordonner

---

1. La circulaire du ministre de l'intérieur du 4 décembre 1884 reconnaît au maire le droit d'ordonner des battues sur le territoire de la commune, mais elle ajoute que l'opposition des propriétaires intéressés peut les empêcher. — Les battues organisées par le maire ne sont pas soumises aux restrictions imposées aux battues ordonnées par le préfet, conformément au décret du 19 pluviôse an V. — L'intervention des agents forestiers n'est nécessaire que si elles portent sur des bois soumis au régime forestier. Tous les animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet peuvent y être abattus, même ceux qui ont le caractère de gibier (même circulaire).

2. La circulaire du 4 décembre 1884 ne parle pas de cet accord, elle se borne à dire que le maire doit veiller à ce que les battues ne soient pas détournées de leur objet. « Il prendra soin que la direction en soit remise en bonnes mains, soit qu'il désigne lui-même le chasseur chargé de conduire les opérations, soit qu'il en laisse le choix aux propriétaires intéressés. »

3. La loi du 1er août 1882 modifiée par la loi du 31 mars 1903, article 83, a réglé ainsi qu'il suit le taux des primes accordées pour la destruction des loups et a mis le payement de ces primes à la charge de l'État. Les maires sont chargés de constater l'abatage : 50 fr. par tête de loup ou de louve non pleine; 75 fr. par tête de louve pleine; 20 fr. par tête de louveteau.

des battues reste régi par l'arrêté du 19 pluviôse an V et l'ordonnance du 20 août 1814. Aux termes de ces décrets, le préfet[1] peut, en tout temps, autoriser ou ordonner, même sur les propriétés particulières, des battues pour la destruction des loups, renards, blaireaux et autres animaux nuisibles.

Cette énumération ne comprend pas les cerfs, biches et lapins, mais elle comprend les sangliers qui peuvent devenir nuisibles par suite de circonstances particulières, notamment de leur trop grande multiplication dans le pays. (Cons. d'Ét. 1er avril 1881, *Revue générale d'administration,* 1881, t. II, p. 301.) Ces battues ne peuvent être ordonnées que de concert avec les agents forestiers et doivent être exécutées sous la direction et la surveillance desdits agents, qui règlent, de concert avec les administrations municipales, les jours où elles se feront et le nombre d'hommes qui y seront appelés. (Cons. d'Ét. 12 mai 1882, Chaïou, *Revue générale d'administration,* 1882, t. III, p. 183; 23 novembre 1883, Delamarre-Didot.)

792. — Les mesures prises par le maire, en vertu du paragraphe 9 de l'article 90, sont, malgré la place qu'elles occupent dans la loi, des mesures de police. Nous pensons donc que le préfet pourra annuler ses arrêtés ou en suspendre l'exécution conformément à l'article 95[2].

---

1. Le droit d'autoriser les battues, mais seulement dans les bois des communes et des établissements de bienfaisance, a été délégué aux sous-préfets par le décret du 13 avril 1861.

2. La circulaire ministérielle du 4 décembre 1884 ne se prononce pas expressement sur ce point ; elle rappelle seulement aux préfets que les mesures ordonnées par le maire sont soumises au contrôle du conseil municipal et à la surveillance de l'administration supérieure, dont le préfet est le représentant et dont il lui appartient, en toute circonstance, de sauvegarder les droits. M. Puton, directeur de l'École nationale forestière, dans son ouvrage sur la louveterie, reproduit, en ce qui concerne l'application de l'article 90, par le *Journal des Conseillers municipaux* (numéros de janvier 1885 et suivants), estime, au contraire, que les mesures prises par le maire sont, d'après la place qu'elles occupent dans la loi de 1884, des mesures d'administration et non des mesures de police. Nous renvoyons le lecteur à ce commentaire très complet des nouvelles dispositions de la loi municipale en matière de destruction d'animaux nuisibles, l'espace dont nous disposons ne nous permettant pas de nous étendre davantage sur ce sujet.

Le maire ne saurait d'ailleurs revendiquer, en vertu de l'article 90, un droit de décision absolue, puisque le premier paragraphe de l'article porte qu'il n'agit que sous la surveillance de l'autorité supérieure.

Les particuliers qui se prétendraient lésés auraient, en outre, un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

Les maires devront user avec prudence des droits que leur donne la loi de 1884, surtout tant que la jurisprudence n'en aura pas nettement défini l'étendue ; car en les outrepassant, ils s'exposeraient à des dommages et intérêts dont les communes pourraient être déclarées responsables, si les tribunaux admettaient, d'après la place qu'occupe cette disposition, que le maire a agi comme représentant de la communauté.

Art. 91.

Attributions de police municipale et rurale.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 10.
Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.	*Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure :* *1° De la police municipale, de la police rurale et* de la voirie municipale, *et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.*

793. — Nous avons dit, sous l'article précédent (n° 750), que les attributions du maire se partagent en deux grandes divisions : 1° celles qu'il exerce comme représentant de l'État, et sous l'autorité de l'administration supérieure, et 2° celles que l'on qualifie de fonctions propres au pouvoir municipal et qu'il exerce sous la simple surveillance de l'administration supérieure.

Cette division était très nettement marquée dans la loi du 18 juillet 1837. Les fonctions que le maire exerce sous l'autorité de l'administration supérieure étaient énumérées dans l'arti-

cle 9 (elles le sont aujourd'hui dans l'article 92). Celles qu'il exerce sous la surveillance de l'administration supérieure étaient énumérées dans l'article 10.

Parmi ces dernières figuraient les attributions de police municipale et rurale et celles relatives à la voirie municipale.

Le projet de loi préparé par le gouvernement (projet Jules Simon) plaçait dans une section spéciale les attributions de police municipale et rurale. Cette section était intitulée : *Attributions exercées par le maire, sous la surveillance de l'administration supérieure, comme préposé à la police municipale et à la police rurale.* Quant à la voirie municipale, elle était maintenue dans la section III intitulée : *Attributions exercées par le maire sous la surveillance de l'administration supérieure* ET LE CONTRÔLE DU CONSEIL MUNICIPAL, *comme préposé à la gestion des intérêts communaux.*

Cette division était logique. Il est incontestable, en effet, que les attributions de police ont un caractère distinct des attributions purement administratives du maire, ne fût-ce que par cette raison, que faisait ressortir l'intitulé des sections, que les premières sont exercées par le maire seul, sans aucune intervention du conseil municipal.

La commission de la Chambre des députés ne crut pas devoir adopter cette division en trois sections. Elle proposa deux chapitres : l'un concernant les *attributions exercées par le maire comme préposé à la gestion des intérêts communaux ;* l'autre concernant les *attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central.* Elle maintint les attributions de police municipale et rurale dans le premier chapitre, mais en faisant de ces deux attributions un article spécial et en déclarant que le maire exerçait ces attributions sous l'*autorité* de l'administration supérieure. D'un autre côté, tous les articles qui règlent l'exercice du pouvoir de police des maires (art. 94 à 98) se trouvaient placés sous le deuxième chapitre : *Attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central.*

Les propositions de la commission furent adoptées sans discussion en première lecture (séance du 17 février 1883).

Entre la première et la deuxième délibération, la commission modifia son texte. Elle substitua, dans l'article 91, aux mots : « le maire est chargé, sous l'*autorité* de l'administration supérieure, de la police..... » ceux-ci : « sous la *surveillance*... ». Par contre, elle introduisit un nouvel article, qui est devenu l'article 99, et qui autorise le préfet à se substituer au maire négligent dans l'exercice des pouvoirs de police municipale.

Les propositions de la commission ainsi modifiées furent adoptées par la Chambre, en seconde délibération, sans observations (séance du 27 octobre 1883).

Mais, au Sénat, la classification adoptée pour les pouvoirs de police et surtout le droit conféré au préfet par l'article 99 donnèrent lieu à de longues et vives discussions. Nous en rendrons compte sous l'article 99. (Voir nos 1120 et suiv.) Bornons-nous à dire qu'à la suite de ces débats on supprima l'intitulé des deux chapitres, mettant ainsi d'accord ceux qui demandaient que toutes les attributions de police municipale fussent rangées sous l'intitulé : *Attributions que le maire exerce comme préposé à la gestion des intérêts communaux* et ceux qui soutenaient que tel n'était pas le caractère exclusif des attributions de police. L'article 99 fut maintenu.

794. — Les attributions de police municipale constituent donc, dans la loi de 1884, un pouvoir spécial, d'un caractère mixte, que le maire exerce, comme il exerce ses pouvoirs propres, sous la *surveillance* de l'administration supérieure, ainsi que le porte le texte de l'article 91, mais qui est soumis à des restrictions spéciales, car non seulement les actes du maire en cette matière peuvent être annulés (art. 95), mais encore le préfet peut se substituer au maire pour ceux de ces actes que le maire refuserait ou négligerait d'accomplir, lorsqu'il s'agit de mesures intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques (art. 99).

Ce caractère mixte des attributions de police municipale se justifie non seulement en droit, mais en fait. En droit, parce que, ainsi que l'a fait très justement remarquer le ministre de l'intérieur à la tribune du Sénat (séance du 6 mars 1884) et dans sa circulaire du 15 mai 1884, la distinction entre la police générale (qui appartient incontestablement à l'autorité supérieure) et la police municipale est souvent insaisissable; toutes deux ont le même but: assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques; toutes deux s'exercent par les mêmes agents (commissaires de police, agents de police, gardes champêtres), l'État n'ayant pas, par économie et pour assurer l'unité indispensable du service, d'agents spéciaux de surveillance et d'exécution; les agents chargés de la police municipale sont donc à la fois placés sous les ordres du maire pour la police municipale et sous les ordres du préfet pour la police générale [1], et par conséquent, il est impossible de soutenir que le service de police constitue un service exclusivement municipal.

795. — Le domaine de la police municipale a été déterminé par l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789, l'article 3, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 et l'article 46 de la loi

1. La circulaire ministérielle du 3 novembre 1867 sur l'application de la loi du 24 juillet, qui a restitué aux maires des chefs-lieux leurs attributions de police, s'exprime, à cet égard, de la manière suivante:

« Un même personnel de fonctionnaires et d'agents sera chargé, au chef-lieu du département, d'exécuter les mesures de police confiées par la loi à votre vigilance, Monsieur le Préfet, et celles dont l'initiative appartiendra à l'autorité municipale. Les agents de police de tous grades obéiront donc à une double impulsion. Placés sous l'autorité du maire pour l'application des arrêtés de police municipale, ils vous seront entièrement subordonnés lorsqu'il s'agira d'exécuter les mesures de sûreté générale. Le commissaire central, chef responsable de tout le service de la ville chef-lieu de sa résidence, est particulièrement placé sous votre direction, pour les services se rattachant à la sûreté publique. Il reçoit de vous, à cet effet, les instructions nécessaires, les transmet aux commissaires de police et aux agents placés sous ses ordres, en surveille et dirige l'exécution, et vous rend compte directement des résultats obtenus. Il reçoit également du maire et de l'autorité judiciaire les instructions relatives aux services qui les concernent. Il tient les diverses autorités dont il relève informées des faits qui viennent à sa connaissance, et il vous adresse, ainsi qu'au maire, un rapport mensuel sur l'ensemble du service de la police de la ville. »

des 19-22 juillet 1791. Nous y reviendrons sous l'article 97, qui reproduit, avec quelques modifications, l'article 3 de la loi de 1790.

796. — Le domaine de la police rurale est déterminé par le Code rural (Loi des 28 septembre-6 octobre 1791) dont la revision se poursuit en ce moment[1].

797. — Les maires assurent la police municipale et rurale en prenant, dans la limite des pouvoirs qui leur sont donnés, des arrêtés dont nous parlerons sous l'article 94. — Voir nos 808 et suivants.

Ils l'assurent aussi en veillant à l'exécution des lois et règlements généraux de police, soit qu'ils rappellent les citoyens à leur exécution (art. 94), soit qu'ils pourvoient à cette exécution par des arrêtés spéciaux, soit qu'ils poursuivent les contrevenants ; c'est ce que déclare la dernière phrase de l'article 91 en disant que le maire est chargé de l'exécution des actes de l'autorité supérieure relatifs à la police municipale ou rurale.

Art. 92.

Attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 9.
Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :	*Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :*
1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;	*1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;*

1. Le livre I (*Du Régime du sol*) a été promulgué les 28 août 1881 (titre I), 9 juillet 1889 (titres II et III), 18 juillet 1889, 8 mars 1898 et 8 février 1897 (titre IV), 2 juillet 1902 (titre V), 4 avril 1889 (titre VI) et 2 août 1884 (titre VII). — Le livre II (*Régime des eaux*) a été promulgué le 8 avril 1898, à l'exception des titres V et VI. — Le titre I du livre III (*Police rurale*) a seul été promulgué le 21 juin 1898.

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;	*2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ;*
3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.	*3° De l'exécution des mesures de sûreté générale.*

798. — Cet article est la reproduction pure et simple de la loi du 18 juillet 1837 (art. 9). Il n'y a de changé que l'ordre dans lequel les attributions sont énumérées.

Pour les actes qu'il accomplit comme agent du pouvoir central, le maire est placé sous l'*autorité* de l'administration supérieure. Il doit exécuter les ordres qu'il reçoit et, s'il refusait d'obéir, le préfet pourrait, après l'avoir requis, procéder lui-même, ou faire procéder par un délégué à l'exécution des mesures prescrites (art. 85, voir n°s 690 et suiv.).

Une autre conséquence du principe que le maire n'agit que sous l'*autorité* de l'administration est que tous les arrêtés municipaux pris en cette matière peuvent être annulés. (Cons. d'Ét. 24 novembre 1899, Mussy-sur-Seine.)

799. — Comme les fonctions qu'accomplit le maire en qualité d'agent de l'État touchent aux intérêts généraux et sont fixées par les lois spéciales à chacune des matières auxquelles elles se rapportent, la loi municipale n'avait à entrer dans aucun détail. Elle se borne donc à énoncer cette nature d'attributions qui comprend :

1° La publication et l'exécution des lois et règlements. — Nous avons dit plus haut (n° 797) et nous verrons plus loin (art. 94, n° 820) que le maire est chargé de prendre des arrêtés pour publier à nouveau les lois et règlements de police et rappeler les citoyens à leur observation. Le maire concourt également à l'exécution des lois et règlements en recherchant et en constatant, comme officier de police judiciaire, les contraventions de police. (Code d'instr. crim., art. 11.)

800. — 2° L'exécution des mesures de sûreté générale. —

Si des doutes peuvent s'élever sur le caractère des attributions du maire en matière de police municipale et rurale, il est incontestable que, lorsqu'il concourt à l'exécution des mesures de sûreté générale, il agit comme agent du pouvoir central.

Pour les mesures de sûreté générale, le maire n'a pas de pouvoir propre et indépendant. Il n'est, en cette matière, que l'exécuteur des instructions du préfet : c'est à ce dernier qu'appartient l'initiative des mesures à prendre, et il peut, à son gré, soit déléguer au maire le soin de pourvoir à leur exécution, soit transmettre directement ses ordres aux fonctionnaires et aux agents chargés du service de la police. (Circ. min. 3 novembre 1867, que nous avons citée au n° 794, note.)

801. — De ce que le maire agit comme agent du pouvoir central lorsqu'il s'agit de mesures de sûreté générale, il s'ensuit qu'il ne peut être poursuivi devant les tribunaux judiciaires à raison de ses actes. C'est ce qu'a décidé le Tribunal des conflits par arrêt du 2 mars 1901 (*Revue générale d'administration,* 1901, t. II, p. 309), en cassant un arrêt de la cour de Riom qui avait condamné un maire à des dommages et intérêts pour avoir refusé à un particulier le certificat de salubrité de son étable exigé par la loi sur la police sanitaire des animaux.

Le jugement a soin de faire remarquer qu'il n'existe dans l'espèce aucune circonstance d'où résulterait que le fait du maire ait le caractère d'une faute personnelle se détachant de l'acte de fonctions administratives.

802. — 3° Les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. — La plus importante de ces fonctions est celle d'officier de l'état civil qui lui est confiée par le Code civil.

Il en est un grand nombre d'autres ; nous nous bornerons à citer les attributions qu'il tient des lois sur le recouvrement des contributions, sur le recrutement de l'armée, sur l'instruction primaire, sur la formation des listes électorales, etc., etc.

Art. 93.

Inhumations.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le maire ou, à son défaut, le sous-préfet pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance.

DÉCRET DU 23 PRAIRIAL AN XII, ART. 19.

Dans tous les cas, l'autorité civile est chargée de faire porter, présenter, déposer et inhumer les corps.

803. — Ainsi que le fait remarquer la circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884, cet article, bien que nouveau dans la loi, ne contient, en réalité, aucune innovation.

Le maire a toujours eu la police des inhumations. Le Code civil, article 77, le charge de délivrer les permis d'inhumation. L'article 19 du décret du 23 prairial an XII charge l'autorité civile de faire porter, présenter, déposer et inhumer les corps.

804. — Dans la plupart des cas, le maire n'a pas à agir et ne doit pas agir. C'est, en effet, à la famille qu'incombe le devoir de veiller aux funérailles de ses membres et il a été expressément déclaré à la Chambre des députés que rien n'était changé à cet égard. La famille prendra, en se conformant aux lois et règlements, toutes les mesures qu'elle jugera convenables et, s'il survient des difficultés entre les membres de la famille, ce sera aux tribunaux, et non au maire, à les trancher. (Déclaration de M. Marcère, séance du 26 février 1883.)

Les familles restent également libres, sous les mêmes réserves, de donner aux funérailles un caractère confessionnel et la loi ne touche nullement à cette question (même séance).

Le maire n'aurait à intervenir que si, par suite de circonstances exceptionnelles, l'inhumation se trouvait retardée au delà des limites compatibles avec les règles de l'hygiène ou bien dans le cas, plus fréquent, où il s'agit d'individus inconnus

et sans famille morts accidentellement dans la commune, de naufragés (*Bull. int.*, 1852, p. 386), de militaires (D. 19 décembre 1889, art. 19 et 20), des enfants assistés, etc.

Dans ce cas, et dans ce cas seulement, le maire pourvoit à l'inhumation et veille, suivant les termes de la loi, à ce qu'elle ait lieu avec décence, sans se préoccuper du culte auquel appartient le décédé, mais sans puiser dans la disposition nouvelle le droit de s'opposer, sous le prétexte qu'il remplace la famille absente, à ce que les funérailles aient lieu conformément aux usages du culte auquel appartiendrait le décédé. Tel nous paraît être le sens et la portée de l'article 93.

805. — Comme il s'agit d'un intérêt d'ordre, de décence publique et de salubrité, la loi prévoit le cas où le maire n'agirait pas et charge le sous-préfet d'agir à sa place ; une disposition spéciale n'était pas, à cet égard, indispensable ; le préfet eût puisé dans les articles 85 et 99 le droit d'agir au lieu et place du maire.

806. — Aux termes du décret du 18 juin 1811, les frais d'inhumation des cadavres trouvés sur la voie publique ou dans quelque autre lieu que ce soit sont à la charge des communes, sauf recours contre les héritiers ou les personnes tenues de supporter ces frais. L'article 11 du décret du 27 avril 1889 rappelle cette obligation.

807. — Pour les droits de police du maire sur les cimetières, voir l'article 97 (nos 945 et suiv.).

Pour les traités relatifs aux pompes funèbres, voir l'article 115 (nos 1319 et suiv.).

ciaux, c'est-à-dire applicables à certaines personnes déterminées, pourvu que, dans ce cas, les mesures qu'ils ordonnent ne blessent pas l'égalité et soient justifiées par un intérêt général. (Cass. 19 décembre 1833, Gauthier; 19 juin 1857, Liger; 12 février 1881, Chesnier-Duchesne.)

814. — Ils sont obligatoires même pour le maire, en ce sens que ce magistrat ne peut, par des autorisations spéciales, dispenser un citoyen de leur exécution (Cass. 25 mars 1865, Reboul; 3 août 1855, Chemin; 28 janvier 1875), soit verbalement, soit par écrit (Cass. 13 avril 1861, Besnier).

815. — Un usage contraire ou une tolérance de l'administration qui aurait laissé plus ou moins longtemps les règlements sans application ne saurait prévaloir contre l'autorité légale de ces règlements. (Cass. 11 novembre 1881, Pichard.)

816. — Les règlements municipaux n'ont force légale que dans l'intérieur de la commune. (Voir, par analogie, Cass. 26 février 1858, de Suffren.) Serait, par conséquent, sans valeur un règlement qui fixerait le tarif des voitures publiques en dehors des limites de la commune. (Cass. 20 mars 1884, *Revue générale d'administration,* 1884, t. II, p. 68, Compagnie des omnibus d'Alger.)

817. — Les règlements permanents restent exécutoires tant qu'ils n'ont pas été réformés par l'administration supérieure ou formellement abrogés. La Cour de cassation a déclaré que les arrêtés municipaux antérieurs à 1837 n'en ont pas moins conservé toute leur force après la promulgation de la loi du 18 juillet 1837. De même, les arrêtés en vigueur au moment de la promulgation de la loi du 5 avril 1884 sont obligatoires et n'ont pas besoin d'être renouvelés[1]. (Cass. 20 mai 1887.)

---

1. Consulté sur la question de savoir si l'abrogation des dispositions de divers articles de la loi des 16-24 août 1790 et de celle du 18 juillet 1837 entraine, par

818. — La sanction pénale des arrêtés municipaux se trouve dans les articles 471, § 15, et 474 du Code pénal qui punissent d'une amende de 1 à 5 fr. et d'un emprisonnement de 3 jours au plus, en cas de récidive, ceux « qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements et arrêtés publiés par l'autorité municipale ».

Les peines supérieures portées par les anciens règlements de police sont abrogées et ceux-ci n'ont plus d'autre sanction que celle que nous venons d'indiquer. (Cass. 1er décembre 1866, Saint-Blancat; 11 juillet 1884, *Revue générale d'administration*, 1884, t. II, p. 455.)

819. — Les maires prennent quelquefois, comme administrateurs des biens de la commune, certaines décisions qui, par leurs injonctions, affectent la forme d'un arrêté réglementaire; mais ces actes n'ont ni la force ni le caractère d'un arrêté de police. Ils n'ont d'autre sanction que celle que prévoient les lois civiles, et le particulier qui, par exemple, ne se conformerait pas aux dispositions d'un arrêté relatif à la perception de

---

voie de conséquence, le renouvellement de tous les arrêtés réglementaires basés sur lesdites prescriptions, le ministre de la justice a répondu :

« Je n'hésite pas à penser que les anciens arrêtés conservent leur force obligatoire, à condition qu'ils ne soient pas en opposition avec la loi du 5 avril 1884 et qu'ils ne dépassent pas les limites du pouvoir réglementaire tel qu'il est défini par la loi.

« Les tribunaux de police auxquels sont déférées les infractions à un arrêté n'ont qu'à examiner deux questions : 1° si l'arrêté dont on leur demande l'application est revêtu des formes prescrites par la loi; 2° si l'arrêté a été pris dans le cercle des attributions de l'autorité compétente.

« Sur le premier point, il n'existe pas de difficulté. Il suffit que l'arrêté ait été pris dans les formes prescrites par la loi en vigueur, à la date où il est intervenu. La Cour de cassation a décidé en ce sens à diverses reprises.

« Quant à la deuxième question, le refus d'appliquer l'arrêté ne serait fondé que si cet arrêté était entaché d'excès de pouvoir. Or, il n'y a pas d'excès de pouvoir si l'arrêté est légal aussi bien en vertu de la loi nouvelle que de la loi ancienne.

« J'adresse des instructions en ce sens aux parquets. » (Dép. du 23 août 1884.)

La Cour de cassation a reconnu comme valable un arrêté de police d'un maire du 25 juin 1836 qui visait la loi du 10 avril 1831, abrogée aujourd'hui, mais qui s'appliquait à la tranquillité publique (6 juillet 1903, *Revue générale d'administration*, 1904, t. I, p. 63).

taxes communales ne pourrait être poursuivi devant le tribunal de simple police en vertu de l'article 471 du Code pénal. (Cass. 7 mars 1857, Drevet; 21 décembre 1877, Deschaumes; 26 mars 1886, *Revue générale d'administration,* 1886, t. II, p. 77; 8 février 1902, *ibidem,* 1902, t. II, p. 431.) — Voir n° 756.

Tel serait, par exemple, le cas d'un arrêté municipal portant que les récoltants d'osier et les marchands d'osier patentés habitant la commune pourraient seuls faire des dépôts d'osier dans les fossés appartenant à la commune. Un tel arrêté excède les droits de police des maires et ne peut être considéré que comme acte d'administration relatif aux biens communaux; la sanction de l'article 471 du Code pénal ne peut donc être invoquée. (Cass. 27 juillet 1900, *Revue générale d'administration,* 1901, t. II, p. 49.)

Arrêtés destinés à publier à nouveau les lois et règlements.

820. — Les maires ne prennent pas seulement, en vertu de leur pouvoir réglementaire, des arrêtés de police; le second paragraphe de l'article 94 les autorise, en outre, à prendre des arrêtés pour publier à nouveau les lois et règlements de police et rappeler les citoyens à leur observation. C'est la conséquence de l'article 92 qui les charge de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Quand les maires publient à nouveau les lois, décrets et règlements, leurs arrêtés n'ajoutent rien à la force de ces actes qui sont exécutoires par eux-mêmes en vertu de la promulgation qui en a été faite antérieurement.

Ces arrêtés ne sont dès lors sanctionnés par aucune peine si les lois et règlements qu'ils rappellent ne le sont pas eux-mêmes. (Cass. 6 mai 1899.)

Les maires procèdent à ces publications soit d'office, s'ils jugent utile de rappeler telle ou telle prescription, soit sur l'invitation qui leur en est adressée par l'autorité supérieure.

ART. 95.

Suspension et annulation des arrêtés municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.	LOI DU 18 JUILLET 1837, ART. 11, §§ 3 ET 4.
Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet *ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet.*	*Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.*
Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.	
Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet.	*Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet.*
Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.	

821. — Tous les arrêtés de police pris par le maire sur les objets confiés à sa vigilance ou à son autorité doivent être immédiatement adressés au sous-préfet ou au préfet dans l'arrondissement chef-lieu.

Si ces arrêtés sont destinés à parer à des nécessités du moment, s'ils n'ont par conséquent qu'un caractère temporaire, ils sont immédiatement exécutoires, à la seule condition d'avoir été publiés ou notifiés conformément à l'article 96. — Voir nos 830 et 832.

S'ils portent règlement permanent, l'exécution en sera suspendue pendant le délai d'un mois accordé au préfet pour en examiner la légalité ou l'opportunité. (Cass. 7 déc. 1889, *Revue générale d'administration,* 1890, t. I, p. 70.)

Ce délai d'un mois court du jour de la remise de l'ampliation de l'arrêté à la préfecture ou à la sous-préfecture, remise qui doit être constatée par un récépissé immédiatement délivré.

La preuve de l'envoi de l'arrêté à la préfecture ou à la sous-préfecture peut être fournie par tout autre moyen que par le récépissé de la sous-préfecture. Sans cela, il appartiendrait au sous-préfet, en ne délivrant pas le récépissé, de suspendre l'exécution des arrêtés en dehors des formes prévues par la loi. (Cass. 11 janvier 1896, *Revue communale,* 1896, p. 771.) L'envoi d'une lettre recommandée et le récépissé de la poste nous paraîtraient suffire aux exigences de la loi. (Voir dans ce sens *Écoles des communes,* 1903, p. 82.)

Si le préfet a visé l'arrêté (ce qu'il n'a pas à faire, voir n° 823), ce visa peut suppléer au récépissé. (Cass. 4 février 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. I, p. 313.)

822. — Mais, que l'arrêté soit temporaire ou permanent, que l'exécution en ait ou non été commencée, le préfet peut, en tout temps, l'annuler ou le suspendre, sous réserve, bien entendu, des faits accomplis[1]. (Circ. Min. Int. 1er juillet 1840.)

Ce droit de *veto* à l'égard des arrêtés municipaux avait été contesté lors de la discussion de la loi de 1837 ; mais il se justifie par cette double considération que, si le maire agit en vertu d'un pouvoir propre[2], il n'exerce ce pouvoir que sous la surveillance de l'administration supérieure et que, dans une matière où la limite entre l'arbitraire et le droit légitime est si indécise, des abus graves pourraient, bien souvent, être commis de bonne foi.

823. — Par cela même que les arrêtés municipaux puisent leur force en eux-mêmes, le préfet ne doit pas, en général, les revêtir de son approbation ou de son visa. (Circ. 1er juillet 1840[3].)

---

1. Cette solution ressort implicitement d'un arrêt du Conseil d'État du 11 août 1859 (commune de Saujon).

2. Sur le caractère des pouvoirs de police du maire, voir nos observations sous les articles 91 et 99 (nos 793, 794 et 1121).

3. « Toutefois, ajoute la circulaire, il est des circonstances dans lesquelles l'approbation du préfet peut donner plus de force morale aux arrêtés du maire en témoi-

Cette circonstance que le préfet aurait donné son approbation ne ferait pas, d'ailleurs, obstacle à ce que, plus tard, il usât de son droit de suspension ou d'annulation. (*Ibidem;* Cons. d'Ét. 11 août 1859, Saujon; Cass. 25 novembre 1859, Bessière.)

823 bis. — Le préfet, lorsqu'il exerce son contrôle sur les arrêtés municipaux, n'agit que sous l'autorité du ministre (D. 25 mars 1852, art. 6). Par conséquent la décision préfectorale peut être réformée par le ministre et l'arrêté pris par le maire (sur la fixation du prix du pain, par exemple), bien qu'approuvé par le préfet, peut se trouver annulé par le ministre. Le recours que formerait le maire contre la décision ministérielle devrait être écarté. (Cons. d'Ét. 7 juillet 1905, Bourges.)

824. — Le préfet peut annuler ou suspendre un arrêté municipal, mais il ne peut pas le modifier. (Circ. min. 1er juillet 1840; Cons. d'Ét. 23 mai 1890, *Revue générale d'administration,* 1890, t. II, p. 428.)

Le projet de loi déposé par le ministre de l'intérieur, M. Jules Simon, contenait une disposition portant que le préfet aurait le droit de modification lorsque les arrêtés seraient pris pour l'exécution des pouvoirs que le maire exerce sous l'*autorité* de l'administration supérieure; mais cette disposition n'est pas passée dans la loi[1]. Dalloz émet l'opinion, et nous sommes de son avis, que lorsqu'un arrêté municipal contient plusieurs dispositions qui peuvent être considérées comme autant d'arrêtés distincts, le préfet peut annuler ou suspendre l'une de ces dispositions et ne pas s'opposer à l'exécution des autres.

gnant de l'adhésion et du concours de l'autorité supérieure, et comme aucune disposition de loi ne s'oppose à ce que les préfets donnent une telle approbation, si elle leur est demandée, je ne vois pas d'empêchement à ce qu'ils l'accordent, lorsque l'intérêt public leur paraît l'exiger. »

1. Il nous semble que quand le maire agira sous l'*autorité* de l'administration supérieure, comme agent de l'État, le préfet pourra toujours substituer sa décision à celle du maire.

825. — Les arrêtés que le préfet peut annuler et suspendre en vertu de l'article 95 sont les arrêtés de police pris en exécution de l'article 94 et non les arrêtés des maires agissant comme administrateurs du patrimoine communal. Ainsi jugé par l'annulation d'un arrêté préfectoral annulant un arrêté du maire de Montagnac relatif à des concessions d'eau à des particuliers. (Cons. d'Ét. 26 juin 1896.)

Le préfet ne pourrait davantage réformer, en vertu de l'article 95, les arrêtés que le maire prend, conformément à l'article 88, à l'égard des employés communaux. Ainsi jugé par l'annulation d'un arrêté préfectoral annulant l'arrêté du maire de Ténès qui avait suspendu un agent municipal (13 janvier 1905). — Voir n°s 720 et 1164.

826. — Le maire n'est pas recevable, en ladite qualité, à déférer au Conseil d'État pour excès de pouvoir une décision par laquelle le préfet, dans l'exercice des pouvoirs hiérarchiques que lui confère l'article 95, a annulé son arrêté de police. (Cons. d'Ét. 9 décembre 1898, maire de Broons, *Revue générale d'administration,* 1899, t. II, p. 288 ; 24 novembre 1899, maire de Mussy-sur-Seine.)

Un préfet n'excède pas, en effet, ses pouvoirs en suspendant ou en annulant des arrêtés de police municipale, puisque le maire n'agit que sous la surveillance de l'autorité supérieure. (Cons. d'Ét. 18 novembre 1881, Issoudun.)

827. — Le dernier paragraphe de l'article 95 contient une innovation. Il arrive quelquefois qu'un arrêté, bien que contenant des dispositions permanentes, présente un certain caractère d'urgence. La circulaire ministérielle du 1er juillet 1840 portait que, dans ce cas, le préfet pouvait devancer le délai d'un mois et déclarer qu'il n'userait pas du droit d'annuler ou de suspendre ; mais la Cour de cassation n'avait pas admis cette interprétation et, s'en tenant au texte de la loi, elle déclarait que, dans aucun cas, un règlement permanent n'était

exécutoire avant l'expiration du mois. (Cass. 12 mars 1868, Hardy; 21 janvier 1885, Chouteau.) Pour couper court à ces difficultés, l'article 95, reproduisant à cet égard le projet Jules Simon, déclare qu'en cas d'urgence, le préfet peut autoriser l'exécution immédiate des arrêtés permanents[1].

828. — Les particuliers qui se prétendraient lésés par un arrêté municipal peuvent s'adresser au préfet pour en demander l'annulation. Ils ont le droit, si le préfet ne leur donne pas satisfaction, de s'adresser au ministre. Les préfets n'agissent pas, en effet, en vertu d'un pouvoir qui leur soit propre, mais comme agents de l'administration supérieure, qui conserve le droit de contrôle sur leurs décisions[2]. — Voir n° 823 bis.

Peuvent-ils aussi déférer les arrêtés municipaux au Conseil d'État ?

La jurisprudence du Conseil d'État admet le recours pour excès de pouvoir[3], mais elle n'admettrait pas un recours contentieux fondé sur l'inopportunité des mesures ordonnées par le maire, appréciation qui appartient exclusivement à l'administration supérieure.

---

1. Cette disposition a été combattue par Mgr Freppel (séance de la Chambre du 26 février 1883), mais elle a été acceptée sans autre contestation. Le Sénat n'a apporté à cet article qu'une simple modification de forme. Il a fait de la dernière phrase un paragraphe spécial, afin de faciliter le renvoi fait à cet article par les dispositions relatives aux colonies.

2. La circulaire ministérielle du 26 octobre 1841 recommandait même aux préfets de soumettre au ministre tous les arrêtés permanents qui leur seraient transmis par les maires et de ne statuer, sauf les cas d'urgence, qu'après la réponse du ministre. — Voir les instructions analogues données récemment aux préfets, n° 1130.

3. Conseil d'État 5 mai 1865, de Montailleur ; 25 mai 1870, Lesage-Gœtz ; 2 août 1870, Bouchardon ; 5 décembre 1873, Lièvre. — Le Conseil d'État admet le recours pour excès de pouvoir, bien qu'en principe il ne l'admette pas lorsque la question peut être portée par une autre voie devant un tribunal judiciaire ou administratif et que les tribunaux judiciaires puissent connaître de la légalité des règlements municipaux lorsqu'ils sont saisis de procès-verbaux de contraventions; cette exception est fondée sur cette considération que refuser le recours pour excès de pouvoirs par la raison que le tribunal répressif peut être saisi, serait forcer les particuliers à commettre une contravention pour se faire rendre justice. (Voir, dans la *Revue générale d'administration*, 1887, t. II, p. 58, les observations de M. Romieu sur un arrêt du 18 mars 1887.)

Le délai du recours pour excès de pouvoir est aujourd'hui de 2 mois (Loi 13 avril 1900, art. 24, voir n°s 257, 481, 2260); ce délai court du jour de la publication faite conformément à l'article 96 (Cons. d'Ét. 29 juin 1894).

Le recours est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat au Conseil d'État. Il est jugé sans autres frais que le droit de timbre; mais en cas de rejet total ou partiel le droit d'enregistrement du recours et de l'arrêt sont dus par le requérant. (Loi du 17 avril 1906, art. 3.) — Voir n° 479bis, note.

Les particuliers conservent, d'ailleurs, le droit de soutenir devant l'autorité judiciaire, lorsqu'ils seront poursuivis pour contravention, l'illégalité du règlement municipal, et l'autorité judiciaire, si elle reconnaît cette illégalité, refusera la sanction pénale à l'arrêté, sans toutefois l'atteindre directement.

Art. 96.

Publication et notification des arrêtés municipaux.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire.

La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

829. — Cet article est emprunté au projet de loi présenté par M. Jules Simon. Il ne fait d'ailleurs que préciser les règles antérieurement admises par la jurisprudence.

De même que les lois ne sont exécutoires que du jour où la promulgation peut en être connue (Code civil, art. 1er), de même les arrêtés municipaux ne sont obligatoires que lorsqu'ils ont été portés à la connaissance des intéressés.

Comme certains arrêtés municipaux intéressent et obligent tous les habitants, que d'autres, au contraire, ne s'adressent qu'à un ou plusieurs particuliers, la loi a établi, pour chacune de ces deux catégories, un mode spécial de notification.

830. — Lorsqu'ils intéressent l'ensemble de la population et qu'ils contiennent des dispositions générales, ils doivent, dit le premier paragraphe de l'article 96, être portés à la connaissance des intéressés par voie de publication et d'affiches. Le projet primitif portait par voie de *proclamation* et d'affiches[1]. Si le mot *proclamation* avait été maintenu, on aurait pu dire que la loi n'exigeait pas seulement la publication par voie d'affiches, mais encore la lecture publique, à son de trompe ou de caisse, comme cela a lieu encore dans beaucoup de communes. Avec le mot *publication* nous croyons que le vœu de la loi sera rempli si l'affichage a eu lieu, alors même qu'il n'y aurait pas eu annonce publique[2]. Le mieux est toutefois de se conformer à l'usage des lieux, mais sans oublier que la loi exige, dans tous les cas, l'affichage[3].

L'insertion d'un arrêté dans le *Recueil des actes administra-*

---

1. Cette expression figure dans le texte adopté par la Chambre des députés et même par le Sénat en première délibération. Elle est remplacée par le mot *publication* dans les documents postérieurs et même dans l'imprimé portant le texte voté par le Sénat en première délibération.

2. La Cour de cassation a décidé, par arrêt du 31 juillet 1830, Bastard (Dalloz, v° *Commune*, n° 645), que l'affichage suffisait même dans les communes où il est d'usage de publier les actes officiels à son de caisse.

3. Dans les communes rurales, où l'instruction n'est pas générale, la lecture à son de caisse ou de trompe est certainement le meilleur mode de publication et celui qui répond le mieux aux vœux du législateur.

tifs de la préfecture ne saurait remplacer la *publication*. (Cass. 21 décembre 1881, *Jurisp. mun. et rurale,* 1902, t. III, p. 175.)

831. — La publication, c'est-à-dire la proclamation à son de caisse, si elle a eu lieu, et l'affichage seront constatés par une déclaration signée par le maire et inscrite, à sa date, sur le registre de la mairie. Le projet Jules Simon exigeait que la déclaration fût également signée par l'agent qui avait procédé à la publication ; mais cette garantie n'a pas été jugée indispensable.

832. — Si l'arrêté ne concerne qu'une ou plusieurs personnes déterminées, la publication est remplacée par une notification individuelle. Le projet Jules Simon disait : par la notification individuelle *d'une copie littérale*. La loi n'ayant pas reproduit cette expression, il n'est pas indispensable, pour la validité de la notification, que celle-ci consiste dans la remise de la copie littérale de l'arrêté, pourvu qu'elle en mentionne toutes les dispositions[1]. L'intéressé aura d'ailleurs le droit d'exiger la délivrance gratuite d'une copie littérale, conformément à l'avis du Conseil d'État du 18 août 1807. — Voir art. 58, n° 393.

833. — La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée et, à défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie, lequel doit porter la signature de l'agent chargé de la notification[2] et être inscrit[3] au

---

1. Voir toutefois les arrêts de la Cour de cassation, 10 mars 1893 et 20 octobre 1893, qui semblent exiger, pour la validité de la notification, une copie littérale. (*Revue générale d'administration,* 1894, t. I, p. 59.)

2. La loi s'approprie la doctrine de la Cour de cassation qui déclare que la preuve de la notification doit être fournie, en cas de dénégation des habitants, par la représentation de l'original de la copie qui a dû être laissée à chacun d'eux ; la représentation d'un projet de notification inscrit sur l'ampliation même de l'arrêté ne peut y suppléer. (Ch. crim. 8 janvier 1859, Dalloz, 1859, 1, 328.) — L'original de la notification n'a pas besoin d'être revêtu de la signature de la partie intéressée, l'acte se suffit à lui-même. (Cass. 10 mai 1902.)

3. Le projet Jules Simon disait *transcrit*. La loi n'exige pas la transcription littérale ; une simple mention suffira donc.

registre de la mairie. Le projet Jules Simon se contentait, en cas d'absence ou de refus de la part de l'intéressé, de l'attestation de deux voisins. Les garanties adoptées par le législateur sont préférables.

834. — La législation antérieure n'exigeait pas que les arrêtés municipaux fussent transcrits sur un registre[1]. L'usage s'était cependant établi de les réunir en un registre spécial[2]. Désormais la tenue de ce registre sera obligatoire[3]. Les arrêtés y seront inscrits[4] à leur date avec les certificats de publication et de notification.

Le préfet peut ordonner la transcription sur ce registre des arrêtés d'annulation. (Décis. Int. 13 juin 1885, Lot-et-Garonne.)

Rappelons qu'aux termes de l'article 58, tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication et de prendre copie, sans déplacement, des arrêtés municipaux et de les publier sous sa responsabilité. — Voir art. 58, n° 391.

835. — Nous avions recommandé aux maires, dans nos précédentes éditions, d'observer scrupuleusement les formalités prévues par l'article 96, dans la crainte que ces formalités ne fussent considérées par les tribunaux comme prescrites à peine de nullité. Nous sommes un peu rassurés aujourd'hui, la

---

1. « Attendu qu'aucune disposition législative réglementaire ne fait dépendre la validité des arrêtés de police qui sont légalement émanés de l'autorité municipale de leur transcription sur un registre destiné à les recevoir et à les réunir ». (Cass., ch. crim., 13 avril 1833, Collin.) — « La transcription est une simple mesure d'ordre. » (Cass. 17 novembre 1893, *Revue générale d'administration*, 1894, t. I, p. 157.) — « Elle est destinée seulement à faire la preuve de la publication de l'arrêté. » (Cass. 4 février 1898, *Revue générale d'administration*, 1898, t. I, p. 313.)

2. La tenue de ces registres a été, sinon prescrite, du moins recommandée par la circulaire ministérielle du 3 janvier 1838.

3. Voir le n° 835.

4. Le mot *inscrit*, dont se sert la loi, a ici la signification de *transcrit*. Il est évident, en effet, que le texte de l'arrêté doit être intégralement copié sur le registre : une simple mention ou un extrait ne suffirait pas. Il faut qu'en cas de difficulté on puisse se reporter au texte officiel.

jurisprudence de la Cour de cassation déclarant « que la publicité préalable des arrêtés de police est seule édictée par l'article 96 comme substantielle à leur validité et que les autres formalités énumérées au même article sont exclusivement destinées à fournir une preuve péremptoire de l'exécution de cette prescription substantielle ». (Cass. 4 août 1899, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 37; voir également les arrêts cités en note du n° 834.) Nous n'insistons pas moins sur nos précédentes recommandations.

ART. 97.

Police municipale.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques : ce qui comprend le nettoiement, l'*éclairage,* l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des *édifices* menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des *édifices* qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles;

DÉCRET DU 14 DÉCEMBRE 1789, ART. 30.

Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont :... de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

LOI DES 16-24 AOUT 1790, TITRE XI, ART. 3.

Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

*1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'*illumination, *l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des* bâtiments *menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des* bâtiments *qui puisse nuire par sa chute, et celle de ne rien jeter qui puisse* blesser ou *endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles;*

2° Le soin de *réprimer les atteintes* à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et *rassemblements* nocturnes qui troublent le repos des habitants, *et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;*

2° Le soin de réprimer ou de punir les délits *contre la tranquillité publique, tels que les rixes et les disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et* attroupements *nocturnes qui troublent le repos des citoyens ;*

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune *ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente* publique ;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les *inondations,* les maladies épidémiques ou *contagieuses,* les épizooties, en provoquant, *s'il y a lieu,* l'intervention de l'administration supérieure ;

5° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, *les épizooties, en provoquant* aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ;

7° *Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale pu-*

6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en

blique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

liberté, *et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.*

836. — L'article 97 détermine le domaine de la police municipale proprement dite, c'est-à-dire abstraction faite de la police rurale définie par le titre II de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791[1].

837. — Sauf quelques changements de peu d'importance et que nous signalerons sous chaque paragraphe, cet article est la reproduction du décret du 14 décembre 1789, article 50 *in fine,* et de la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3.

Le premier paragraphe, emprunté au décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 et qui définit, en termes généraux, l'objet de la police municipale, « assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques », ne figurait pas dans le projet primitivement soumis à la Chambre des députés ; ce projet se bornait à l'énumération de la loi des 16-24 août 1790. Mais, sur l'observation très juste de M. Peulevey, qui a fait remarquer que cette énumération pouvait n'être pas complète, la Chambre a rétabli la définition du décret de 1789 et fait précéder l'énumération de la loi de 1790 des mots : « la police municipale comprend *notamment...* » pour bien indiquer que cette énumération n'est pas limitative et afin qu'il n'y eût plus (ce sont les paroles de M. Peulevey) de limitation dans le droit de réglementation pour assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques (séance du 26 février 1883).

---

1. Le titre II de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 se trouvera remplacé par le Code rural en préparation et dont le titre I du livre III (*De la Police rurale concernant les personnes, les animaux et les récoltes*) a été promulgué le 21 juin 1898.

838. — Un commentaire complet de l'article 97 serait un véritable code de police municipale, qui dépasserait les bornes de notre ouvrage. Nous devons donc nous borner, en passant en revue les différents paragraphes de cet article, à rappeler les principales décisions judiciaires qui ont fixé, pour chacune des matières, les limites des pouvoirs des maires.

Nous nous référerons souvent aux dispositions déjà votées par les Chambres et qui doivent faire partie du Code rural, notamment à la loi du 21 juin 1898 (livre III, titre Ier, du Code) qui est venue préciser et développer certaines matières que l'article 97 comprend dans la police municipale.

La police municipale et la police rurale n'ont pas en effet de domaine bien déterminé, elles se pénètrent l'une l'autre ; aussi ne sommes-nous pas surpris de voir le Code rural reproduire presque dans les mêmes termes la définition des attributions du maire en fait de police. « Les maires, dit l'article 1er de la loi du 21 juin 1898, sont chargés, sous la surveillance de l'administration supérieure, d'assurer, conformément à la loi du 5 avril 1884, le maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques, sauf dans les cas où cette attribution appartient aux préfets. Ils sont également chargés de l'exécution des actes de l'autorité supérieure relatifs à la police rurale. » C'est la disposition de l'article 91 complétée par le premier paragraphe de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884.

1° Sûreté et commodité du passage dans les rues, places et voies publiques.

839. — Le premier objet de la police municipale est d'assurer la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend, dit la loi : *a*) le nettoiement ; *b*) l'éclairage ; *c*) l'enlèvement des encombrements ; *d*) la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine ; *e*) l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles. Nous examinerons séparément chacun de ces points.

a) Nettoiement.

840. — Dans les communes où le balayage de la voie publique n'est pas érigé en service communal, effectué soit aux frais exclusifs du budget, soit moyennant redevance (voir art. 133, 13°, nos 1526 et suiv.), le maire peut l'imposer aux habitants, qui sont tenus de balayer et nettoyer les rues, chacun au droit de sa maison.

Cette charge pèse sur le propriétaire, aussi bien lorsqu'il habite la maison que lorsqu'il ne l'habite pas, aussi bien lorsque la maison est habitée que lorsqu'elle est inhabitée. Mais elle incombe aussi aux locataires habitant seuls la maison, qui sont tenus subsidiairement de l'obligation. Si le propriétaire habite une partie de la maison louée, le défaut de balayage engage exclusivement sa responsabilité. (Cass. 3 décembre 1880, Guégan.)

841. — La Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 28 juin 1861 (Barras), que la réglementation du balayage de la voie publique rentre exclusivement dans les attributions du maire, et non dans celles du préfet. Dans l'espèce où cet arrêt a été rendu, il s'agissait d'une simple question de réglementation des heures du balayage[1]. Dans un autre arrêt, la Cour a, au contraire, considéré comme légal un arrêté du préfet de la Corse enjoignant à tous les habitants de faire enlever des rues, cours, passages et terrains dépendant de leur demeure les dépôts de fumier et d'immondices, et de tenir lesdits lieux en état constant de propreté (13 novembre 1884, ministère public). Le texte de l'article 99 donne aujourd'hui au préfet le droit incontestable d'agir, s'il y a en jeu un intérêt de salubrité publique (en cas d'épidémie notamment).

842. — L'arrêté municipal prescrit valablement la périodicité du balayage et certains jours, certaines heures, pour cette opé-

1. Voir dans le même sens : Cass. 24 février 1900, Vve Fournier (*Revue générale d'administration*, 1900, t. II, p. 171).

ration. (Cass. 28 août 1818, Adoric ; 28 mai 1825, Lambin ; 4 octobre 1827, Aufrère ; 24 février 1900, Vve Fournier.)

843. — Mais le maire excéderait ses pouvoirs en prescrivant aux habitants riverains de la voie publique soit d'enlever l'herbe qui croît dans les interstices des pavés[1], soit de remédier par un dallage au déchaussement des pavés (Cons. d'Ét. 20 décembre 1872, Billette), sauf le cas où d'anciens usages, antérieurs à la loi du 11 frimaire an VII, mettraient ces obligations à la charge des riverains ; encore faudrait-il que les revenus ordinaires de la commune fussent insuffisants.

844. — Le maire peut prescrire la mise en tas de la neige, pour en faciliter l'enlèvement ; mais il ne peut, dans les circonstances ordinaires, imposer aux habitants l'obligation de fournir des chevaux et des voitures destinés à cette opération. Le pouvoir de recourir à cette mesure ne lui appartiendrait qu'autant que la chute de la neige aurait le caractère de calamité publique, en ce qu'elle aurait lieu inopinément et en telle abondance que les communications en auraient été interrompues. (Cass. 15 décembre 1855, Lehmann.) Le droit du maire, dans ce dernier cas, se fonderait sur le n° 6 de notre article (accidents et fléaux).

845. — Les pouvoirs de police du maire s'étendent même aux rues privées ouvertes au public du consentement exprès ou tacite des propriétaires. (Cass. 5 mars 1863, Dalloz, 1864, 1, 52 ; 12 avril 1902, Carrère.)

846. — Pour les taxes de balayage, voir l'article 133, 13°, n° 1527.

---

1. La Cour de cassation a, au contraire, admis comme légal l'arrêté du maire de Saint-Brieuc enjoignant aux propriétaires de faire arracher et enlever avec soin les herbes qui existent au-devant de leur maison, cet arrêté prescrivant une simple mesure de nettoiement, sans imposer aux habitants aucune mesure de pavage ou autre travail relatif à la viabilité (4 juillet 1884, min. publ.).

Pour le balayage des cours communes des maisons, voir plus loin : *Épidémies, mesures de salubrité* (n° 1061).

b) Éclairage des rues, des matériaux, des voitures non attelées stationnant sur la voie publique, des voitures circulant sur la voie publique.

847. — L'obligation d'éclairer les rues ne résulte pas de la loi. Elle n'existe qu'en vertu d'un arrêté municipal et n'incombe qu'aux personnes désignées par l'arrêté.

Tel est le sens de l'article 471, n° 3, du Code pénal qui punit d'une amende de 1 à 5 fr. inclusivement « les aubergistes et autres qui, obligés à l'éclairage, l'auront négligé ». (Cass. 3 août 1866, Fourcassies ; 30 janvier 1879, ministère public.)

848. — L'éclairage général des voies publiques par les habitants serait d'une application très difficile. La commune qui veut l'établir le prend à sa charge ; le plus souvent elle traite avec un entrepreneur. Le traité forme un contrat civil[1]. Les infractions aux clauses du marché ne sont donc pas punissables des peines portées par l'article 471, n° 3, du Code pénal.

La commune qui fournit non seulement l'éclairage public (gaz ou électricité), mais encore l'éclairage particulier moyennant une rétribution tarifée, fait acte de commerce et d'industrie et se trouve de ce chef soumise à la patente. (Cons. d'Ét.

---

1. Mais les travaux pour l'éclairage au gaz sont considérés comme des marchés de travaux publics dont le contentieux appartient aux tribunaux administratifs. (Cass. 8 août 1883, Tours.) — Pour les difficultés auxquelles donnent lieu les concessions faites aux compagnies de gaz et les concessions aux sociétés de lumière électrique, voir deux arrêts du Conseil d'État du 26 décembre 1891 (Saint-Étienne et Montluçon). — Voir également, sur le droit des conseils municipaux d'accorder des concessions pour distribution de lumière, l'avis du Conseil d'État du 27 juin 1893 et la circulaire des ministres de l'intérieur et des travaux publics du 15 août 1893. — On pourra utilement consulter sur cette matière qui a donné lieu, dans ces derniers temps, à de nombreuses contestations, un article publié dans la *Revue générale d'administration* (1898, t. III, p. 5, 129, 257, 389, et 1899, t. I, p. 14, t. II, p. 21, 142) sous le titre : *Des Concessions d'éclairage*, et un article de M. Hauriou (*Recueil général des lois et arrêts*, 1893, p. 17). — Les derniers arrêts du Conseil d'État sur cette question marquent un certain revirement dans la jurisprudence ; ils portent la date des 10 janvier et 28 novembre 1902. (*Revue générale d'administration*, 1903, t. I, p. 49.) — Voir aussi la note sous le n° 1116.

6 avril 1900, *Revue générale d'administration*, 1900, t. II, p. 141.) L'exception admise pour les distributions d'eau (Cons. d'Ét. 27 avril 1877, Poitiers) n'a pas été étendue à la distribution de lumière. — Voir n° 1508 et 1767.

848 bis. — *Installation de lumière électrique dans l'intérieur des habitations.* — S'il rentre dans les attributions de l'autorité municipale de prendre, dans l'intérêt de la sécurité publique, les mesures nécessaires pour prévenir les accidents, le maire ne peut, sans porter atteinte aux droits des particuliers et sans contredire les dispositions de la loi du 25 juin 1895, réglementer les conditions d'exécution des installations de lumière électrique à l'intérieur des habitations, en fixer les matériaux, le mode d'emploi et soumettre à une vérification préalable et à l'acquittement d'une taxe leur mise en service. (Cons. d'Ét. 3 mars 1905, Lebourg.)

849. — *Éclairage des matériaux.* — L'obligation d'éclairer les matériaux entreposés ou les excavations faites sur la voie publique résulte de la loi même (Cod. pén., art. 471, n° 4, § 2); elle est d'ordre public et existe en l'absence de tout arrêté municipal. (Cass. 19 février 1858, Dufour.)

Le défaut d'éclairage ne peut être excusé sous aucun prétexte : clarté de la lune, voisinage d'un bec de gaz allumé, lumière éteinte par le mauvais temps ou la malveillance (Cass. 24 février 1868, Bourleau), etc.

L'éclairage doit durer la nuit entière (Cass. 3 mars 1842, Maubray), et par « nuit » il faut entendre l'intervalle de temps qui s'écoule entre le coucher et le lever du soleil (Cass. 21 février 1861, Dugardin; 17 novembre 1883; 6 février 1886, Brisson).

850. — L'obligation de l'éclairage s'applique aux choses quelconques de nature à gêner la circulation (Cass. 19 février 1858, Dufour) et, par exemple, aux voitures non attelées stationnant la nuit sur la voie publique. Le propriétaire désigné

sur la plaque est passible de la peine, à moins qu'il ne fasse connaître l'auteur de la contravention, cas dans lequel il demeure seulement soumis à la responsabilité civile. (Cass. 13 mai 1854, Langlois.)

851. — *Éclairage des voitures.* — L'obligation d'éclairer, la nuit, les voitures circulant sur les voies publiques résulte : pour les voitures non affectées au transport des personnes et circulant sur les routes nationales ou départementales et sur les chemins de grande communication, de l'article 15 du règlement d'administration publique du 10 août 1852, et pour les voitures de messageries, de l'article 28 du même décret.

Cette obligation peut être étendue, par arrêté préfectoral, aux voitures particulières servant au transport des personnes. (D. 24 février 1858, art. 2.)

Elle ne s'applique pas, de droit, aux voitures servant exclusivement au transport des récoltes ; mais elle peut leur être imposée par arrêté des préfets ou des maires. (D. 10 août 1852, art. 15 ; Cass. 30 avril 1857, min. pub.)

Des arrêtés préfectoraux ou municipaux peuvent également l'étendre aux voitures de toute catégorie circulant sur les voies publiques autres que celles dépendant de la grande voirie. Le maire puise ce pouvoir dans les droits de police municipale que lui confère l'article 97 ; le préfet les puise à la fois dans l'article 99 de notre loi et dans l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 pour les chemins vicinaux d'intérêt commun ou ordinaires et les rues qui en forment le prolongement.

L'obligation résultant du décret du 10 août 1852 s'applique non seulement aux voitures roulant sur roues mais encore aux voitures sans roues, telles que les traîneaux. (Arr. 20 juillet 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 439.)

851 bis. — *Éclairage des automobiles.* — Tout automobile, circulant la nuit sur une voie quelconque, doit être muni à l'avant d'un feu blanc et d'un feu vert (D. du 10 mars 1899, art. 15), et, s'il s'agit d'un automobile capable de marcher en

palier à une vitesse supérieure à 30 kilomètres à l'heure, il doit, en outre, porter à l'avant et à l'arrière un numéro d'ordre suffisamment éclairé. (D. du 10 septembre 1901, art. 1er; Arrêtés Min. trav. publ. des 11 septembre et 12 décembre 1901.)

Aucune disposition réglementaire n'est intervenue au sujet de l'éclairage pendant la nuit des vélocipèdes, qui restent, dès lors, soumis aux règles, concernant les voitures, que nous avons indiquées plus haut (n° 851).

Voir, pour la circulation des automobiles, n° 863 bis.

c) Enlèvement des encombrements.

852. — Le maire a le droit de prendre des mesures pour prévenir et faire cesser les encombrements sur les voies publiques, même sur celles dont la police appartient à l'autorité supérieure, mais dans l'intérieur *des agglomérations* seulement[1] (art. 98, n° 1101).

Il n'y a pas lieu de distinguer entre les voies publiques appartenant à la commune et celles dont la propriété est contestée. (Cons. d'Ét. 17 juin 1881, Gaildraud.)

853. — Les contraventions sont punies par l'article 471, n° 4, du Code pénal. Cet article porte une peine contre « ceux qui « auront embarrassé la voie publique en y déposant ou y lais- « sant *sans nécessité* des matériaux ou des choses quelconques « qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du pas- « sage ».

La défense d'embarrasser la voie publique par des dépôts de matériaux faits sans nécessité résulte suffisamment de l'article 471 et n'a pas besoin d'être rappelée par un règlement local. (Cass. 22 juillet 1859, Niel.)

854. — Les dépôts faits sous l'empire d'une nécessité impré-

1. Le règlement du service vicinal de chaque département interdit, d'une manière absolue, de laisser stationner sur les voies vicinales de toute catégorie et sur leurs dépendances, aucune voiture, aucun instrument aratoire, aucun troupeau, aucune bête de somme ou de trait.

vue ne sont pas punissables. (C. pén., art. 471, 4°.) La nécessité n'est légalement admise qu'en cas de dépôt *momentané*, occasionné par un événement *accidentel, imprévu* ou de *force majeure*[1].

Il rentre dans les attributions du juge de police d'apprécier souverainement si cette nécessité a existé et a été de nature à excuser l'embarras de la voie publique (Cass. 15 décembre 1899, min. public); mais le droit de déterminer le caractère légal de l'excuse de nécessité appartient à la Cour de cassation (Cass. 24 février 1900, min. public).

La nécessité ne peut s'entendre de simples convenances et ne peut notamment résulter de cette seule circonstance que le propriétaire d'une voiture attelée l'aurait fait stationner à la porte d'un fournisseur où il aurait à faire des achats. (Cass. 13 juillet 1900, Dujarrier, *Revue générale d'administration*, 1900, t. III, p. 298.)

855. — Le dépôt momentané fait par nécessité, et par conséquent licite, peut devenir punissable, s'il se prolonge.

Le maire a donc le droit de soumettre à l'obligation d'une autorisation préalable, tout dépôt prévu et volontaire sur la voie publique, et de subordonner ces autorisations aux conditions de temps et d'espace qu'il juge nécessaires dans l'intérêt de la circulation.

856. — Sont considérés comme encombrements occasionnés

---

1. La jurisprudence de la Cour de cassation en matière de dépôts sur la voie publique semble assez restrictive ; c'est ainsi qu'il a été jugé, par un arrêt de la chambre criminelle du 6 mars 1884, que le dépôt de marchandises sur la voie publique tombe sous l'application de l'article 471, § 4, du Code pénal, comme constituant la contravention *d'embarras de la voie publique*, sans qu'il y ait lieu de distinguer si, oui ou non, la sûreté ou la liberté du passage en ont été, en fait, ainsi diminuées ; — qu'on ne saurait non plus légalement admettre comme excuse d'une contravention de cette nature, la tolérance immémoriale de ces sortes de dépôts par les agents de l'autorité locale ; — que l'excuse de nécessité n'est pas suffisamment justifiée par cette déclaration du juge de simple police que le dépôt de marchandises incriminé aurait eu lieu un jour de marché, ce qui amenait dans la ville un concours considérable d'acheteurs et de vendeurs. (*Revue générale d'administration*, 1884, t. III, p. 205.)

sans nécessité et sont, en conséquence, punissables, les embarras journaliers ou successifs ayant pour objet de faciliter l'exercice d'un métier ou d'une profession, tels que le stationnement des chevaux devant la forge d'un maréchal, ou des voitures devant une auberge. (Cass., jurisprudence constante[1].)

857. — Quand la nécessité du dépôt n'existe pas, le maire le réglemente à son gré. Les tribunaux sont obligés de reconnaître que le maire est seul juge de ce qu'exigent la sûreté et la commodité du passage. Il peut subordonner les dépôts à certaines conditions permanentes d'espace, de temps ou à des autorisations spéciales.

Des arrêtés municipaux peuvent, notamment, réglementer : l'étalage des marchandises sur la voie publique (Cass. 20 avril 1844, Bernada) ; l'installation de chaises et tables devant les auberges, cafés ou restaurants. (Cons. d'Ét. 8 janvier 1875, Trouette[2] ; voir art. 98, n° 1106, et 133, 7°, n°s 1478 et suiv.) ; le stationnement des bêtes de somme que ne prévoit pas l'article 471, n° 4, du Code pénal (Cass. 9 février 1832) ; enfin le stationnement des voitures. — Voir n° 859.

858. — *Étalages.* — Nous avons dit dans le numéro précédent que le maire avait le droit de régler les étalages de marchandises sur la voie publique. Un récent arrêt de la Cour de cassation (7 juin 1901, Richermoz, *Revue générale d'administration,* 1901, t. III, p. 182) a même reconnu comme légal et obligatoire un arrêté interdisant les étalages les dimanches et jours fériés

1. Ainsi jugé par la Cour de cassation à l'occasion de meubles déposés dans la rue par un huissier procédant à une saisie ou à l'expulsion d'un locataire (10 janvier 1885, Boyer, et 24 février 1900, Colin, *Revue générale d'administration,* 1900, t. II, p. 170). Ces arrêts déclarent que le juge ne peut faire résulter l'excuse de la *nécessité* que d'un fait accidentel, imprévu ou de force majeure, non de l'exercice d'un métier ou d'une profession.

2. Cet arrêt déclare que la décision par laquelle un maire accorde l'autorisation à un cafetier de placer devant sa boutique une tente, des chaises et des tables est prise dans la limite des pouvoirs municipaux et ne peut donner lieu de la part des voisins à un recours pour excès de pouvoir.

devant les boutiques et magasins, sauf en ce qui concerne le commerce de détail des produits alimentaires et des liquides, et reconnaît que le pouvoir attribué au maire dans le but d'assurer la sûreté et la commodité du passage sur la voie publique implique le droit de déterminer les diverses catégories de commerçants qui peuvent être exceptés de l'interdiction.

Il est à noter que l'arrêté déclaré légal visait une délibération du conseil municipal invitant l'administration à interdire les étalages sur la voie publique les dimanches et jours fériés *dans le but de procurer aux employés de commerce le repos du dimanche*. N'est-ce pas là ce que le Conseil d'État appelle un détournement de pouvoirs? Le maire n'a-t-il pas usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel la loi les lui a donnés?

859. — *Circulation des voitures.* — La circulation des voitures intéresse essentiellement la sûreté et la commodité du passage. Elle a fait, à Paris et dans une foule de villes, l'objet de nombreux règlements qui s'appliquent surtout aux voitures publiques. Les pouvoirs du maire, à cet égard, sont très étendus. Ainsi, il a été jugé que la disposition d'un règlement par lequel le maire, pour prévenir les encombrements et restreindre le nombre des voitures sur certaines lignes très fréquentées, n'accorde qu'à une seule entreprise de voitures omnibus le droit de s'arrêter pour prendre ou décharger des voyageurs en route, se justifie comme mesure de police, n'est pas incompatible avec le principe de la liberté industrielle et doit être observée tant qu'elle n'a pas été réformée par l'autorité supérieure[1]. (Cass. 14 novembre 1868, Roux; Cons. d'Ét. 7 décembre 1888, Ponthas, *Revue gén. d'admin.*, 1889, t. I, p. 63.)

Le Conseil d'État a cependant décidé, en 1870, que le maire

1. Voir le jugement du tribunal civil de la Seine du 17 juin 1903 sur les réclamations de la Compagnie générale des omnibus contre la ville de Paris. Ce jugement, rapporté dans la *Jurisprudence municipale et rurale* (1904, III, p. 1), définit le caractère du droit exclusif que la ville pouvait concéder à la compagnie.

excéderait ses pouvoirs en prenant un arrêté de ce genre pour assurer l'exécution des traités portant concession à une compagnie du droit exclusif de prendre, dans toute l'étendue de la commune, ou de déposer des voyageurs à destination ou en provenance des localités desservies par cette compagnie (2 août 1870, Bouchardon). La jurisprudence du Conseil d'État semble donc plus sévère que celle de la Cour de cassation, et la question de savoir si le maire a fait un légitime usage de ses droits de police, ou bien, s'il s'est proposé de favoriser un monopole, sera toujours assez délicate à trancher.

860. — Mais on admet sans conteste que le maire a le droit de réglementer le service des voitures de place dans l'intérieur de la commune, de leur assigner des lieux de stationnement[1], de les assujettir à un tarif obligatoire affiché dans l'intérieur de chaque voiture. (Cass. 27 février 1875, Sylva.)

Il peut également interdire aux cochers des voitures de remise de faire des chargements sur certains points déterminés et de faire stationner leur voiture sur la voie publique[2] (même arrêt), et soumettre ces voitures à une vérification préalable. (Cass. 13 décembre 1884, Chabert.)

Cette dernière condition ne peut être imposée ni aux voitures particulières, ni aux voitures affectées au transport des marchandises. (Cass. 27 février 1903, Bordeaux, *Revue communale*, 1903, p. 291.) De même, si l'autorité municipale peut imposer aux cochers de voitures de place l'obligation de subir un examen technique, cette obligation ne peut être étendue à tous les conducteurs de voitures de marchandises. (*Ibidem.*)

---

1. Pour les tarifs des droits de stationnement, voir article 133, 7°, nos 1478 et suiv.

2. A été cependant annulé pour *détournement de pouvoirs* un arrêté du maire de Nevers interdisant à tout conducteur de voiture de remise de circuler sur la voie publique dans le but de recruter des voyageurs et de satisfaire aux réquisitions en dehors des lieux de remisage autorisés par l'administration. Cette mesure avait été prise dans le but de protéger un adjudicataire auquel la ville avait concédé le droit de faire stationner des voitures sur la voie publique. (Cons. d'Ét. 9 août 1889, Roblin.) — Pour le stationnement des voitures de vidanges et autres, voir no 1107.

L'arrêté municipal qui réglemente les voitures de remise est applicable aux voitures de grande remise se louant à la journée, à la semaine, au mois, et marchant sur commande, à prix débattu. (Cass. 11 juillet 1885, Chabert.)

La nécessité d'une autorisation préalable peut être étendue aux omnibus de gare des hôtels qui font, en outre, le service de ville. (Cass. 20 avril 1893, Lemaire.)

Par contre, l'autorité municipale ne peut, sans excès de pouvoirs, réglementer les voitures faisant un service public de promenades dans une ville et ses environs, si elles ne stationnent pas sur la voie publique, si elles n'acceptent d'autres clients que ceux qui ont retenu leur place à l'avance, si elles ne s'arrêtent en route ni pour prendre ni pour déposer des voyageurs. (Cons. d'Ét. 5 mai 1889, Cook et Ansaldi.)

Il ne peut davantage soumettre les conducteurs et loueurs de voitures de *transport des marchandises* à une déclaration préalable, la circulation de ces voitures à un permis de circulation et à des inspections périodiques, les conducteurs à l'obligation d'obtenir un certificat d'aptitude, les entrepreneurs de transport à l'obligation de tenir un registre sur lequel seraient inscrits les noms des conducteurs et les numéros des voitures. (Annulation pour excès de pouvoirs d'un arrêté du maire de Bordeaux, Cons. d'Ét. 20 mai 1904.)

861. — Le maire peut interdire aux voitures le passage de certaines rues, à certaines heures ou certains jours, notamment pendant les fêtes publiques ou les marchés. Ainsi, il a été jugé que l'arrêté du maire d'Alger interdisant la circulation des tramways[1] pendant la matinée du 14 juillet était légal. (Cons.

---

1. Mais en ce qui concerne l'installation même d'un tramway, le concessionnaire se trouve exclusivement soumis, pour tout ce qui a trait à sa concession, aux dispositions spéciales contenues dans la loi du 11 juin 1880 et dans le décret du 6 août 1881. Le maire n'a donc pas qualité pour lui prescrire des mesures particulières de police telles que l'éclairage des poteaux d'une ligne à trolley aérien. (Cass. 11 mars 1904, Compagnie générale parisienne des tramways.)

En interdisant aux communes d'exiger des concessionnaires de tramways une

d'Ét. 24 janvier 1899.) Il a même été jugé que l'interdiction de circuler pendant la durée d'un concert donné sur une place publique était légale. (Cass. 29 janvier 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. II, p. 178.)

862. — Le Conseil d'État a, au contraire, déclaré illégal l'arrêté interdisant *d'une manière générale* aux voitures de circuler autrement qu'au pas. (Cons. d'Ét. 16 juin 1893, Tréport.) Cette décision paraît en opposition avec un arrêt de la Cour de cassation qui a reconnu la légalité d'un arrêté interdisant à toute personne à cheval ou conduisant une voiture de parcourir les rues de la ville autrement qu'au pas (10 novembre 1900, Mialou). Cette contradiction apparente s'explique par des circonstances de fait.

863. — Le maire peut aussi, pour assurer la sécurité de la circulation, interdire le passage des voitures et bestiaux sur une promenade publique. Il suffit, pour que l'arrêté soit légal, que la voie à laquelle il se rapporte ait, en fait, le caractère de promenade publique. (Cons. d'Ét. 27 janvier 1882, Pascal.)

Il peut également interdire de confier la conduite de voitures attelées à des personnes trop jeunes. (Cass. 27 février 1903, Merle.)

La légalité de l'ordonnance de police qui interdit d'une manière absolue, à Paris, la circulation des *voitures-annonces* a même été reconnue par le Conseil d'État (30 mars 1900, Hostein ; 24 janvier 1902, Biché et Cie); mais une ordonnance interdisant d'une manière absolue la circulation des *haquets* a été annulée (4 août 1902, Chambre syndicale des entrepreneurs de transport).

---

redevance ou un droit de stationnement qui n'aurait pas été stipulé expressément dans l'acte de concession, la loi du 11 juin 1880 ne statue que pour le cas où elles ont été parties à cet acte. Le bénéfice de cette interdiction ne saurait donc être réclamé par une compagnie de tramways qui tient son droit d'une concession à laquelle la commune est restée étrangère. (Cass. 27 février 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 438.)

863 bis. — *Circulation des automobiles.* — Des décrets des 10 mars 1899 et 10 septembre 1901 ont réglé la circulation des automobiles. Mais ces décrets ne portent, ainsi que l'a reconnu le Conseil d'État (section de l'Intérieur et des Travaux publics) le 18 mars 1902 (*Revue générale d'administration,* 1902, t. III, p. 313), aucune atteinte aux droits que les maires tiennent de l'article 97 de la loi de 1884. Les maires pourraient donc, pour des motifs particuliers à leur commune, prendre à l'égard des automobiles des précautions plus sévères que celles qui sont contenues dans les décrets et leurs arrêtés seraient valables s'ils n'avaient pas été annulés ou suspendus par le préfet, par application de l'article 95.

La Cour de cassation a, de son côté, reconnu au maire le droit de fixer, pour l'intérieur de la commune, un maximum de vitesse inférieur à celui des décrets (15 janvier 1903, Châlons, *Revue générale d'administration,* 1903, t. III, p. 64; 21 janvier 1905, Marache et Huet; *ibidem,* 1905, t. I, p. 425).

Voir, pour l'éclairage des automobiles, n° 851 bis.

d) Édifices menaçant ruine.

864. — La loi confie au maire le soin de pourvoir à la sûreté du passage dans les voies publiques par la réparation ou la démolition des édifices menaçant ruine.

Le mode de procéder, en pareil cas, était déterminé autrefois par les déclarations du roi des 18 juillet 1729 et 18 août 1730, rendues pour la ville de Paris, mais que la jurisprudence du Conseil d'État déclarait applicables à toute la France.

La loi du 21 juin 1898 (livre III du Code rural) détermine aujourd'hui dans ses articles 3, 4, 5 et 6 la procédure à suivre.

Les dispositions de cette loi s'appliquent aussi bien aux centres urbains qu'aux agglomérations rurales. (Cons. d'Ét. 5 décembre 1902, *Revue communale,* 1903, p. 87.)

865. — Lorsqu'une maison ou construction bordant une voie publique menace ruine, il y a lieu d'en ordonner la répa-

ration, si elle en est susceptible, ou la démolition dans le cas contraire.

C'est ce qui résulte de l'article 3 de la loi du 21 juin : « Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques longeant la voie ou la place publique, lorsqu'ils menacent ruine, et qu'ils pourraient par leur effondrement compromettre la sécurité. »

Les pouvoirs du maire s'exercent non seulement sur les édifices qui bordent la voie publique, mais encore sur ceux qui la longent à quelque distance, s'ils sont suffisamment rapprochés pour que leur effondrement puisse nuire à la circulation ou compromettre la sécurité. (Rapport de M. de Ladoucette, *Journ. offic.* du 30 octobre 1893, p. 1141.) Telle était au surplus la jurisprudence antérieure[1]. (Cass. 3 janvier 1863, Gossot.)

866. — S'il y a péril imminent, le maire, après avertissement adressé au propriétaire, provoque la nomination, par le juge de paix, d'un homme de l'art, qui est chargé d'examiner l'état des bâtiments dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination. Si le rapport de cet expert constate l'urgence ou le péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité. Dans le cas où ces mesures n'auraient point été exécutées dans le délai imparti par la sommation, le maire a le droit de faire exécuter d'office, et aux frais du propriétaire, les mesures indispensables (art. 5). Il est ensuite procédé conformément à l'article 4, qui s'applique aussi bien dans ce cas que lorsque le péril n'est pas imminent.

867. — Sous l'empire de la jurisprudence antérieure, s'il y avait urgence et péril imminent, le maire, après avoir fait dresser procès-verbal par des gens de l'art, et l'avoir dénoncé au pro-

1. Le Conseil d'État a récemment confirmé cette jurisprudence par arrêt du 5 août 1901. Il a, il est vrai, annulé l'arrêté, mais parce qu'il ne résultait pas des pièces du dossier que la chute du bâtiment, séparé de la voie publique par un mur, pût constituer une atteinte à la sécurité publique (Ancy-le-Franc).

priétaire, pouvait ordonner, sous sa responsabilité, toutes les mesures qu'il jugeait nécessaires pour la sécurité publique et même faire exécuter d'office la démolition sans jugement préalable. L'article 5 de la loi du 21 juin 1898 ne permet plus au maire que d'ordonner des mesures provisoires et, sur le refus du propriétaire, de faire exécuter seulement les mesures absolument indispensables[1]. Il ne peut donc plus y avoir maintenant démolition sans jugement, car les mesures indispensables une fois prises, on peut attendre, et aller devant le conseil de préfecture.

868. — S'il n'y a pas péril imminent (ou lorsque, en cas de péril imminent, les mesures prescrites par l'article 5 ont été remplies et ont paré à toute éventualité de danger immédiat), porte l'article 4, l'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition du bâtiment menaçant ruine est notifié au propriétaire, avec sommation d'avoir à effectuer les travaux dans un délai déterminé et, s'il conteste le péril, de faire commettre un expert chargé de procéder contradictoirement, et au jour fixé par l'arrêté, à la constatation de l'état du bâtiment, et de dresser rapport. Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a point fait cesser le péril et s'il n'a pas cru devoir désigner un expert, il sera passé outre à la visite par l'expert seul nommé par l'administration. L'arrêté et les rapports d'experts sont transmis immédiatement au conseil de préfecture. Dans les huit jours qui suivent le dépôt au greffe, le conseil, s'il y a désaccord entre les deux experts, désigne un homme de l'art pour procéder à la même opération. Dans le cas d'une constatation unique, le conseil de préfecture peut ordonner telles vérifications qu'il croit nécessaires. Le conseil de préfecture, après avoir entendu les parties dûment convoquées, conformément à la loi[2], statue

1. Ces mesures indispensables sont l'étayage, l'étançonnement ou l'évacuation. (Discussion au Sénat, séance du 7 mai 1890, *Journ. off.* du 8, M. Peaudecerf, rapporteur.)

2. Il s'agit ici de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture et spécialement des articles 7 et 44 de cette loi.

sur le litige de l'expertise et fixe, s'il y a lieu, le délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition; il peut autoriser le maire à y faire procéder d'office et aux frais du propriétaire, si cette exécution n'a point eu lieu à l'époque prescrite. Notification de l'arrêté du conseil est faite au propriétaire par la voie administrative. Recours contre la décision peut être porté devant le Conseil d'État.

869. — Enfin l'article 6 vient garantir le remboursement des avances exposées par la commune.

« Lorsqu'à défaut du propriétaire, le maire a dû prescrire l'exécution des travaux, ainsi qu'il a été prévu aux articles 4 et 5, le montant des frais est avancé par la commune; il est recouvré comme en matière de contributions directes », c'est-à-dire sur un rôle rendu exécutoire après visa du préfet. Ces frais ne doivent s'entendre que de ceux relatifs à l'exécution des travaux et non de ceux d'expertise. La commune *payera* son expert et elle *avancera* le montant des frais d'exécution des travaux, mais non pas celui des frais d'expertise. (Séance du Sénat du 19 novembre 1889, *Journ. offic.* du 20.)

870. — Les sommes avancées par la commune sont garanties par un privilège sur l'immeuble réparé, les matériaux de démolition ou le terrain, dans les conditions prévues par la législation existante[1]. (Déclarations de 1729 et de 1730; Avis du comité de l'intérieur du Conseil d'État du 27 avril 1818; art. 2103, §§ 4 et 5, Cod. civ.)

871. — La loi du 21 juin 1898 n'a touché en aucune façon

1. L'article 6 de la loi du 21 juin 1898, tel qu'il était proposé par la commission, contenait un second paragraphe ainsi conçu : « Les dépenses avancées par la commune sont garanties par un privilège sur les matériaux de démolition. Ce privilège prend rang après ceux de l'article 2103, §§ 4 et 5, du Code civil. » Ce paragraphe a été rejeté pour cette raison qu'il avait uniquement pour but de mentionner les lois existantes et que, dès lors, il était inutile et qu'il n'y avait aucun motif de le faire figurer dans le Code rural. (Voir séance du Sénat du 10 mars 1890, *Journ. off.* du 11 mars.)

était ordonnée était susceptible de réparation (Cass. 25 janvier 1873, de Vallois; 5 août 1887, Durand).

La procédure instituée par la loi de 1898 ne permet plus, selon nous, de poursuites pénales tant que le conseil de préfecture n'a pas statué, et nous pensons qu'il doit en être ainsi, que l'arrêté municipal ou préfectoral ait fait ou non l'objet d'un recours. L'arrêté municipal ou préfectoral est, en effet, le premier acte d'une instance qui doit aboutir à l'arrêté du conseil de préfecture. Ce n'est donc qu'après que cet arrêté est venu, pour ainsi dire, homologuer l'injonction administrative et s'il n'est pas exécuté dans sa teneur, que le propriétaire du bâtiment menaçant ruine pourrait être traduit devant le tribunal de simple police comme ayant contrevenu à l'arrêté municipal ou préfectoral.

La situation ne serait pas modifiée par un recours formé contre la décision du conseil de préfecture, puisqu'il est de principe que le recours n'est pas suspensif, à moins que le Conseil d'État n'ait ordonné le contraire, sur la demande de la partie intéressée. Dans cette dernière hypothèse, nous pensons qu'aucune poursuite pénale ne saurait encore légalement être intentée contre le propriétaire. (Conf. Discussion de la loi de 1898, Ch. des dép., séance du 19 novembre 1889, *Journ. offic.* du 20 novembre.)

e) Objets exposés devant les bâtiments ou jetés sur la voie publique.

875. — Comme dernière mesure propre à assurer la sécurité et la commodité du passage sur les voies publiques, le paragraphe 1° de l'article 97 confie au maire le soin d'interdire « de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ».

L'article 471, n° 6, du Code pénal punit, même en l'absence de tout arrêté municipal, « ceux qui auront jeté ou exposé au-devant de leurs édifices des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres ». (Cass. 2 mars 1855, Soyer.)

Bien que ce dernier texte semble contenir une prohibition absolue, il est admis que le maire peut autoriser l'exposition de certains objets sur la voie publique, en imposant des mesures de précaution, telles que l'obligation de retenir les pots de fleurs placés sur les fenêtres par des barres de fer scellées au mur. (Cass. 17 juin 1853, Ducros.)

Le maire peut également interdire, comme pouvant être nuisible, le jet de toute espèce de choses, telles que l'eau, même propre (Cass. 3 janvier 1835, Loupiac), le foin, la paille (Cass. 5 décembre 1833, Marie), les décombres (Cass. 1er avril 1854, Coent).

Quant aux objets causant des exhalaisons, le Code pénal punit à la fois l'exposition et le jet, tandis que l'article 97 ne parle que du jet. Par contre, le Code pénal ne vise que les exhalaisons *insalubres,* tandis que l'article 97 parle des exhalaisons *nuisibles*. Il n'est pas douteux cependant que le maire puisse interdire aussi bien l'exposition que le jet et qu'il puise dans son droit de veiller à la salubrité, le pouvoir de faire cesser toute cause d'insalubrité.

L'article 20 de la loi du 21 juin 1898 interdit d'ailleurs de laisser écouler, de répandre ou de jeter sur les places ou voies publiques..., des substances susceptibles de nuire à la salubrité publique. — Voir n° 1051.

2° Atteintes à la tranquillité publique.

876. — Le maire, dit le deuxième paragraphe de l'article 97, est chargé de réprimer (la loi de 1790 disait : de réprimer *et punir*) les atteintes à la tranquillité publique, telles que :

a) Les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ;

b) Le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques ;

c) Les attroupements ; — la loi de 1790 ne parlait que des attroupements nocturnes ;

d) Les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants.

A cette énumération, empruntée à la loi de 1790 et qui, d'après ses termes mêmes, n'est pas limitative, la loi ajoute : « et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ».

Parlons d'abord des cas spécialement visés par la loi.

a) Rixes et disputes.

877. — M. Lorois a fait remarquer, non sans quelque raison, à la Chambre des députés (séance du 26 février 1883), que le droit et le devoir du maire étaient de réprimer les rixes et disputes dans la rue, aussi bien lorsqu'elles se produisent sans ameutement que lorsqu'elles ont occasionné des rassemblements. La Chambre a cru devoir, par un respect peut-être exagéré, maintenir le texte ancien.

b) Tumulte dans les lieux d'assemblée publique.

878. — Il s'agit ici du maintien de l'ordre, aussi bien dans les rues et places publiques où la foule se trouve rassemblée, que dans les réunions publiques qui, aux termes de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881, ne peuvent se tenir sur la voie publique.

879. — Réunions publiques. — Les réunions publiques sont aujourd'hui libres et peuvent avoir lieu sur la simple déclaration faite vingt-quatre heures à l'avance par deux personnes au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques, dont l'une domiciliée dans la commune. (L. 30 juin 1881, art. 1 et 2.)

Le délai est réduit à deux heures pour les réunions électorales tenues pendant la période électorale. (*Ibidem,* art. 3.)

Lorsqu'il s'agit d'une élection comportant plusieurs tours de scrutin dans la même journée, telle qu'une élection sénatoriale, la réunion peut suivre immédiatement la déclaration. (*Ibidem.*)

Les réunions ne peuvent se prolonger au delà de 11 heures du soir, à moins que l'heure de fermeture des établissements publics ne soit plus tardive. (*Ibidem,* art. 6.)

Le maire, ou un fonctionnaire désigné par lui, peut assister à la réunion et y choisir sa place. (*Ibidem,* art. 9.)

Il est interdit de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte. (L. 9 décembre 1905, art. 26.)

880. — La loi du 30 juin 1881 a expressément déclaré que la liberté de réunion ne portait aucune atteinte aux droits que l'autorité municipale tient de l'article 3 de la loi des 16-24 août 1790, de l'article 9 de la loi des 19-22 juillet 1791 et des articles 9 et 15 de la loi du 18 juillet 1837.

La disposition visée de l'article 3 de la loi des 16-24 août 1790 est celle que reproduisent les paragraphes 2 et 3 de l'article 97 de la loi municipale.

L'article 9 de la loi des 19-22 juillet 1791 est ainsi conçu : « A l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que cafés, cabarets, boutiques et autres, les officiers de police pourront toujours y entrer, *soit pour prendre connaissance des désordres* ou contraventions aux règlements, soit pour vérifier les poids et mesures, le titre des matières d'or et d'argent, la salubrité des comestibles et médicaments. »

Les articles 9 et 15 de la loi du 18 juillet 1837, qui chargeaient le maire de l'exécution des mesures de sûreté générale et qui autorisaient le préfet à procéder par lui-même aux actes que le maire refuserait d'accomplir, bien qu'ils lui soient prescrits par la loi, sont aujourd'hui remplacés par les articles 85, 92 et 99 de la loi municipale.

Le maire a donc le devoir strict de faire cesser les désordres qui se produiraient dans une réunion publique. Toutefois, il ne devra prononcer la dissolution de la réunion que s'il en est requis par le bureau, auquel incombe, en premier lieu, le soin de maintenir l'ordre, ou s'il se produit des collisions ou voies de fait. (Loi 30 juin 1881, art. 9.)

880 bis. — Réunions pour la célébration du culte. — Les réunions pour la célébration du culte sont régies aujourd'hui

par la loi de 1881, conformément à l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, dont voici le texte :

Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881 [1], mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. Elles ne peuvent avoir lieu qu'après une déclaration faite dans les formes de l'article 2 de la même loi et indiquant le local dans lequel elles seront tenues.

Une seule déclaration suffit pour l'ensemble des réunions permanentes, périodiques ou accidentelles qui auront lieu dans l'année.

Cet article se complète par l'article 49 du décret réglementaire du 16 mars 1906 rendu pour l'exécution de la loi.

Art. 49. — La déclaration préalable prescrite par l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 est signée par deux délégués au moins de l'association cultuelle qui a la propriété ou la jouissance du local où le culte sera célébré; l'un de ces délégués doit être domicilié dans la commune où le local est situé.

La célébration du culte ne peut avoir lieu qu'après un délai d'au moins vingt-quatre heures.

La surveillance des autorités s'exerce sur les réunions cultuelles publiques conformément aux dispositions des articles 9 de la loi du 30 juin 1881 [2] et 97 de la loi du 5 avril 1884.

Le caractère de réunion *publique* que doivent revêtir les assemblées de fidèles ne fait pas obstacle à ce que des conférences réservées à une catégorie de public, par exemple aux femmes ou aux hommes, puissent avoir lieu : « en principe, ce serait une réunion privée. Mais, en fait, on ne peut voir là une difficulté pratique. La réserve sera, comme aujourd'hui, annoncée et respectée, les portes de l'église restant ouvertes à tous comme cela se passe maintenant. » (Déclaration du rapporteur au Sénat, séance du 4 décembre 1905.)

Voir pour la police intérieure des églises, n° 932.

---

1. L'article 8 de la loi de 1881, qui est déclaré non applicable, concerne l'obligation d'avoir un bureau.

2. L'article 9 de la loi du 30 juin 1881 est ainsi conçu :

« Art. 9. — Un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire peut être délégué : à Paris, par le préfet de police, et dans les départements, par le préfet, le sous-préfet ou le maire, pour assister à la réunion. — Il choisit sa place.....

881. — Réunions privées. — Quant aux réunions purement privées, tenues dans des maisons particulières, elles sont absolument libres. Il a été jugé que le maire ne pouvait les soumettre à des mesures de police et notamment subordonner les réunions, dites veillées, à une autorisation de sa part. (Cass. 21 juin 1855, minist. public.)

882. — Réunions du conseil municipal. — Aujourd'hui que les séances des conseils municipaux sont, en principe, publiques, les réunions du conseil municipal peuvent, lorsque le public y est admis, être considérées comme des *lieux d'assemblées publiques* dans le sens de l'article 97, 2°. Alors même que l'on hésiterait sur cette qualification, nul doute que le lieu où se tiennent les séances publiques du conseil soit un lieu public où le maire est chargé de maintenir le bon ordre en vertu du paragraphe 3° du même article. Le maire pourrait donc prendre légalement un arrêté de police imposant au public assistant à la séance les mesures d'ordre qu'il jugerait nécessaires pour la décence et la dignité des délibérations du conseil. Cet arrêté trouverait sa sanction dans l'article 471, 15°, du Code pénal et comblerait utilement la lacune qui existe dans l'article 55 de la loi municipale. (Voir n°s 366 et 367.) Cet article dit bien que le maire a la police de l'assemblée et même qu'il peut faire expulser de l'auditoire et arrêter tout individu qui trouble l'ordre, mais ce droit d'expulsion ou d'arrestation est à la fois insuffisant ou excessif, suivant les cas, et une poursuite en simple police sera généralement plus efficace[1].

883. — Pour les droits de police du maire à l'égard des conseillers municipaux, voir n° 367 et la note.

---

1. Le préfet de la Côte-d'Or a invité les maires de son département à prendre, dans ce but, un arrêté dont voici le modèle :

« Nous, Maire de la commune d

« Vu les articles 54, 55, 94 à 99 de la loi municipale du 5 avril 1884 ;

« Vu l'article 471 du Code pénal;

« Considérant que, pour faire respecter la dignité des délibérations du conseil

c) Attroupements.

884. — Aux termes de la loi du 7 juin 1848, tout attroupement armé formé sur la voie publique est interdit.

Est également interdit tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique (art. 1er).

Lorsqu'un attroupement armé ou non armé se forme sur la voie publique, le maire ou l'un de ses adjoints, à leur défaut le commissaire de police ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore [1], doit se rendre sur le lieu de l'attroupement. Un roulement de tambour annoncera l'arrivée du magistrat. Le magistrat fait sommation de se retirer. Si l'attroupement ne se retire pas et s'il est armé, il est dispersé par la force, après une seconde sommation, précédée d'un roulement de tambour. Si l'attroupement n'est pas armé, trois sommations doivent suivre le premier avertissement (art. 3). L'attroupement est réputé armé : 1° quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ; 2° lorsqu'un seul de ces

---

municipal, il y a lieu de réglementer la police de la partie de la salle des séances réservée au public ;

« Arrêtons :

« Art. 1er. — Les personnes qui assisteront aux séances du conseil municipal, dans la partie réservée au public, se tiendront découvertes. Il leur est interdit de troubler, par cris, gestes, paroles, ou de façon quelconque, les délibérations de l'assemblée communale.

« Art. 2. — Si une ou plusieurs personnes interrompent le silence, donnent des signes d'approbation ou d'improbation, font des interpellations, causent ou excitent un tumulte de quelque manière que ce soit, et si, après avertissement du président, elles ne rentrent pas dans l'ordre sur-le-champ, il sera dressé contre elles des procès-verbaux à fin de poursuites, sans préjudice des mesures édictées par l'article 55 de la loi municipale.

« Art. 3. — Le présent arrêté sera affiché à l'endroit le plus apparent de la partie de la salle des séances réservée au public. »

1. La Cour de cassation a jugé que les sommations faites par un agent dépositaire de la force publique (dans l'espèce, un sous-préfet même revêtu de son uniforme) étaient sans force légale, si l'agent n'était pas porteur de l'écharpe tricolore (4 décembre 1903, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1904, III, p. 87).

individus, porteur d'armes apparentes, n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là mêmes qui en font partie (art. 2).

d) Bruits et rassemblements nocturnes ou diurnes.

885. — Les articles 479, 8°, et 480, 5°, du Code pénal punissent d'une amende et même de l'emprisonnement les auteurs ou complices de bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, troublant la tranquillité des habitants.

Le maire peut, pour prévenir les bruits et rassemblements nocturnes, prendre des arrêtés visant des faits qui ne tomberaient pas sous l'application du Code pénal et qui seraient alors réprimés par la sanction pénale attachée aux arrêtés de police (paragraphe 15 de l'article 471).

C'est ainsi que le maire peut interdire, à partir de certaines heures de nuit, l'exercice des professions bruyantes. (Cass. 3 mars 1842, Leclair; 4 août 1853, Legay; Cons. d'Ét. 30 avril 1875, Marchal; Cass. 24 novembre 1893, Scheuer.)

Mais il ne peut soumettre le travail de jour à des conditions incompatibles avec le principe de la liberté de l'industrie (Cass. 18 mars 1847, Laplace) et notamment reléguer ces industries dans certains quartiers ou les soumettre à l'autorisation préalable (Cass. 18 mars 1847, Laplace; 9 janvier 1857, Vastel; 18 février 1876, Mimaud).

Le maire peut également prendre des arrêtés : pour empêcher les conducteurs de faire claquer leurs fouets (Cass. 18 novembre 1824, Hubert), — pour empêcher de sonner du cor à moins de 100 mètres des habitations (Cass. 30 août 1860, minist. public), — pour empêcher les charivaris, — pour empêcher les hurlements des chiens de garde (Cass. 5 avril 1867, Sempé), — pour empêcher les boulangers de pousser des cris et hurlements en pétrissant le pain (Cass. 21 novembre 1828, Colombier), — pour défendre de jouer du clairon ou de tout autre instrument bruyant, de battre la caisse, le jour et la nuit, sans autorisation spéciale (Cass. 1er juillet 1897, Delatte).

Autres mesures intéressant la tranquillité publique.

886. — Il nous est impossible de donner une énumération complète des nécessités auxquelles le maire peut avoir à pourvoir en vue d'assurer la tranquillité publique; nous nous bornerons donc à quelques citations.

887. — SOCIÉTÉS MUSICALES. — Le maire peut interdire à ces sociétés de jouer d'aucun instrument sur la voie ou dans les lieux publics sans autorisation (Cons. d'Ét. 5 avril 1889, société philharmonique de Marans; 26 juillet 1889, Annonier; 1er juillet 1898, La Seynoise; 24 avril 1899, *École des communes*, p. 253), et en refusant cette autorisation, il fait un acte discrétionnaire de ses fonctions (Cons. d'Ét. 2 décembre 1887, Union musicale de Rugles; 13 janvier 1893, Potiron). Mais il ne doit s'inspirer que des intérêts de la tranquillité publique et de la sécurité de la circulation, et il commettrait un détournement de pouvoir s'il motivait l'interdiction de jouer sur la voie publique faite à une société déterminée sur ce que, par exemple, cette société est présidée par un étranger (Cons. d'Ét. 1er avril 1887, Harmonie du commerce). Le fait que les statuts d'une société approuvés par le préfet porteraient qu'aucune sortie en corps ne pourra avoir lieu qu'après autorisation préalable du maire, n'a pas pour effet de donner à celui-ci un droit arbitraire, mais seulement de lui permettre, en temps opportun, l'exercice des pouvoirs qu'il tient de la loi (même arrêt).

De son côté, la Cour de cassation a reconnu la légalité d'arrêtés municipaux interdisant à des sociétés musicales de circuler en corps ou de stationner dans les rues faisant partie de la voirie urbaine (Crim. 2 janvier 1879, Marron; 12 janvier 1905, *Revue générale d'administration*, 1905, t. I, p. 423), de donner des concerts sur les places, boulevards et rues d'une commune ou même dans un établissement public sans autorisation (Crim. 28 janvier 1898, Müller et Guigonnet; 25 juin 1903, Corby).

Pour les sociétés musicales jouant dans les églises, voir n° 933.

888.— Artifices et tir d'armes a feu.— Le maire a le droit : d'empêcher, dans l'intérêt de la tranquillité et de la sécurité publiques, le tir de pétards, artifices et armes à feu, non seulement sur la voie publique, mais encore dans les maisons et jardins (Cass. 28 août 1829, Giroy ; 8 août 1834, Brinquant ; 23 novembre 1877, Cornu) ; — d'interdire l'établissement de tirs (Cass. 21 novembre 1828, Colombier) ou d'en subordonner l'ouverture à l'exécution de certains travaux jugés nécessaires (Cons. d'Ét. 9 juin 1882, Petit ; 23 mai 1890, commune de Champ) ; — d'interdire, en vue de protéger les vendangeurs, la chasse dans les vignes jusqu'à la clôture des vendanges et du grappillage (Cass. 14 février 1874, Deschamps ; 15 janvier 1857, minist. public ; 6 février 1858, minist. public) ; — d'interdire, en vue de la sécurité des passants, la chasse à tir et au fusil sur les chemins (Cass. 12 juillet 1855, Duval).

889. — Cloches. — Pour la réglementation des cloches, voir le commentaire de l'article 100 (nos 1131 et suiv.).

890. — Cris publics. — Les crieurs publics constituaient autrefois une corporation dont la charge avait été érigée en office. Ces offices furent supprimés, avec indemnité, en 1790. La loi du 16 février 1834 interdit à toute personne d'exercer, même temporairement, la profession de crieur et distributeur d'écrits, dessins ou emblèmes sans une autorisation du maire[1]. La Cour de cassation avait étendu les dispositions de la loi de 1834 aux crieurs publics d'objets perdus (12 novembre 1847, Pappais).

La loi sur la presse, du 29 juillet 1881, avait abrogé la loi du

1. La loi du 10 décembre 1830 exigeait, pour l'exercice de la même profession, une déclaration.

16 février 1834, relative aux vendeurs et crieurs de journaux et autres écrits[1]; mais, plus tard, la loi du 19 mars 1889 est venue interdire d'annoncer sur la voie publique les journaux et autres écrits autrement que par leur titre et leur prix, l'indication de leur opinion et le nom de leurs auteurs ou rédacteurs.

891. — Il appartient toujours au maire, en vertu de l'article 97 de la loi municipale, de subordonner, en vue d'assurer le bon ordre et la tranquillité publique, à une autorisation préalable de sa part, l'exercice de la profession de crieur public consistant à faire à haute voix, dans les rues, la publication des ventes, objets perdus et annonces diverses[2]. (Cons. d'Ét. 17 janvier 1884, Belleau; Cass. 28 janvier 1898, Briens.)

892. — Un arrêté municipal interdisant tous cris d'appel aux passants ainsi que toute annonce de marchandises par les marchands bordant la voie publique, est légal et obligatoire. (Cass. 24 juin 1875, Sarthou.)

893. — AFFICHAGE ET COLPORTAGE DE JOURNAUX ET D'ÉCRITS. — L'affichage et le colportage d'écrits échappaient complètement à la réglementation du pouvoir municipal, la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ayant formellement abrogé les dispositions qui permettaient au maire de prendre à cet égard des arrêtés de police[3].

---

1. Article 68 de la loi du 29 juillet 1881. — Un arrêt de la Cour de cassation du 30 décembre 1885 (*Revue générale d'administration*, 1885, t. III, p. 308) avait, sous l'empire de cette loi, décidé que le maire ne pouvait interdire de crier les journaux autrement que par leur titre et leur prix. — Mais le fait d'annoncer sous un titre destiné à tromper l'acheteur un écrit ne contenant que de grossières plaisanteries peut être considéré et puni comme une escroquerie. (Cass. 19 décembre 1884, Dupraz.)

2. Un arrêt de la Cour de cassation de Belgique déclare que le maire ne puise pas dans la loi de 1790 le droit de soumettre à une autorisation préalable l'exercice de la profession de crieur dans les ventes mobilières, les officiers ministériels à qui est concédé le privilège de procéder à ces ventes ayant le droit de se faire assister par telle personne qui leur convient (10 novembre 1884).

3. « Attendu, dit un arrêt de la Cour de cassation, que la loi du 29 juillet 1881 a eu

Il ne pouvait même pas empêcher, en temps d'élections, que les monuments publics ne fussent déshonorés par les affiches multicolores des candidats, la loi permettant l'affichage des placards électoraux sur les édifices publics sous la seule réserve des édifices consacrés au culte[1] et des emplacements exclusivement réservés par le maire pour recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique[2]. (Cass. 17 janvier 1891, Petit.)

Pour remédier aux abus que cette législation beaucoup trop libérale avait causés, est intervenue la loi du 27 janvier 1902 ainsi conçue :

Art. 1er. — Par dérogation à l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881, les maires, et, à leur défaut, les préfets dans les départements, le préfet de la Seine à Paris, ont le droit d'interdire l'affichage, même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

Les contrevenants seront punis d'une amende de cinq à quinze francs par contravention.

Cette loi doit être interprétée[3], d'après les déclarations du

---

pour effet de rendre absolument libre l'affichage des écrits politiques ou autres ; qu'il résulte, tant du texte de l'article 68 de cette loi que des travaux préparatoires et de la discussion que toutes les dispositions législatives ou réglementaires antérieures sur l'affichage ont été abrogées ; que, par suite de cette abrogation, le droit de réglementation résultant antérieurement, pour l'autorité municipale, des dispositions des lois des 14-22 décembre 1789, 16-24 août 1790, 19-22 juillet 1791 a cessé d'exister, aucune mesure préventive de nature à restreindre la liberté ne peut être prise. » (Arrêt du 10 janvier 1885, Cunéo d'Ornano.) — Voir dans le même sens un arrêt du Conseil d'État du 2 avril 1886, Fontenand, et un arrêt de cassation du 17 janvier 1891.

1. Cette disposition n'a pas de sanction pénale. (Cass. 18 déc. 1885.)

2. Ces affiches peuvent seules être imprimées sur papier blanc (art. 15 de la loi du 29 juillet 1881). — Les affiches électorales ne peuvent être imprimées sur papier tricolore. (Loi du 30 mars 1902, art. 44. — Voir n° 68.)

3. Il aurait beaucoup mieux valu que le texte de la loi fût rédigé de façon à rendre ces explications inutiles, mais la loi a été proposée et votée d'urgence sans débat à la Chambre (séance du 15 novembre 1901) et, pour ne pas en retarder le vote, le Sénat a préféré adopter purement et simplement le texte qui lui était présenté. — Précédemment, un projet de loi préparé par le gouvernement en vue de réglementer l'affichage électoral et d'empêcher que les affiches d'un candidat ne fussent immédiatement recouvertes par d'autres affiches avait été accepté par la Chambre; mais les difficultés d'application de ce projet l'avaient fait écarter par le Sénat (séance du 12 avril 1900).

La loi ne dit pas qui sera juge du caractère *artistique* des monuments. Il faudra s'en rapporter nécessairement à l'appréciation des maires et des préfets.

rapporteur au Sénat (séance du 20 janvier 1902), en ce sens que le maire n'est pas tenu de prendre l'arrêté. Par conséquent, il ne peut être question de la mise en demeure prévue par l'article 85. (Voir n° 690.) Le préfet se mettra « administrativement en rapport avec le maire. Il lui demandera s'il entend prendre un arrêté relatif à tel ou tel monument qui, probablement, aura été signalé d'une façon particulière comme monument artistique. Si le maire répond qu'il ne veut pas prendre ou s'il néglige de prendre l'arrêté, le préfet le prendra à sa place. »

L'interdiction d'affichage s'applique à tous les placards électoraux ou autres. L'interdiction ne peut frapper que les édifices publics[1], les particuliers ayant le droit absolu d'enlever et de lacérer les affiches qui sont apposées sans leur consentement sur leurs propriétés. (Loi du 29 juillet 1881, art. 17.)

Elle peut viser l'édifice tout entier ou seulement une partie. (Rapport de M. Louis Legrand au Sénat, numéro des impressions 445.)

Les arrêtés du maire seront ou permanents ou temporaires et deviendront exécutoires dans les conditions fixées par l'article 95. — Voir n°s 821 et suiv.

894. — Le maire ne peut plus rendre obligatoire le ministère de l'afficheur officiel. (Cass. 30 juin 1892, Langon.)

Il excéderait son droit en faisant lacérer des affiches apposées sur des édifices non communaux. (C. de Bourges 5 juillet 1899, *Revue générale d'administration,* 1899, t. III, p. 176.)

895. — Le conseil municipal peut concéder par bail à un adjudicataire le droit d'affichage sur les édifices communaux, comme le ferait un particulier à l'égard de ses immeubles, mais sous réserve du droit qui appartient à tous de placarder les affiches électorales sur tous les édifices publics autres que ceux consacrés aux cultes (Décis. Int. 25 mars 1899, *Revue géné-*

1. Voir au n° 68, note.

rale d'administration, 1900, t. I, p. 197) ou ayant un caractère artistique (Loi du 27 janvier 1902 ; voir n° 893).

895 bis. — Nous nous référons pour les affiches électorales à nos observations sur l'article 14 (n° 68).

896. — Les colporteurs ou distributeurs de livres, journaux et écrits, ne sont astreints qu'à une simple déclaration à la préfecture de leur département. Pour les journaux et autres écrits périodiques, une déclaration à la sous-préfecture ou à la mairie suffit. (Loi de 1881, art. 18.) La déclaration contient les nom, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant ; il lui en est donné immédiatement et sans frais récépissé (art. 19).

La distribution et le colportage accidentels (et notamment la distribution d'écrits électoraux) sont dispensés de toute déclaration (art. 20. — Cass. 28 juillet 1900, *Revue générale d'administration,* 1901, t. I, p. 51).

897. — BROCANTEURS. — Jusqu'en 1898, il n'existait aucune disposition législative concernant les brocanteurs. Cette profession était régie à Paris et dans certaines villes par d'anciennes ordonnances, d'anciens règlements parmi lesquels la déclaration du roi du 29 mars 1778, l'ordonnance de police du 8 novembre 1780 et l'ordonnance du préfet de police du 13 juin 1831. Mais dans les localités où l'ancienne législation faisait défaut, les maires et les préfets ne pouvaient prendre à l'égard des brocanteurs d'arrêtés valables, au moins quand leur commerce ne s'exerçait pas sur la voie publique.

La loi du 15 février 1898 a mis fin aux dangers que présente l'exercice de cette profession. Tout brocanteur doit faire une déclaration à la préfecture et tenir un registre coté et paraphé par le commissaire de police ou, à son défaut, par le maire, de ses ventes et achats. S'il change de domicile, il doit faire une déclaration au commissariat de police ou, à défaut, à la mairie,

tant du lieu qu'il quitte qu'au commissariat et à la mairie du lieu où il va s'établir (art. 1er).

Le brocanteur ambulant doit, en outre, porter ostensiblement et présenter à toute réquisition la médaille qui lui a été délivrée et sur laquelle sont inscrits ses nom et prénoms et numéro d'inscription. Il est, de plus, soumis à toutes les mesures de police prescrites, pour la tenue des foires et marchés, par les arrêtés préfectoraux et municipaux (art. 3).

898. — MASQUES ET TRAVESTISSEMENTS. — Dans l'intérêt de la tranquillité publique, le maire peut interdire les mascarades et travestissements dans les lieux publics, même pendant le temps où il est d'usage de les tolérer. (Cass. 9 mars 1838, Grelot.) Il peut, à plus forte raison, les réglementer et interdire notamment aux personnes masquées de s'introduire dans les maisons.

898 bis. — EMBLÈMES RELIGIEUX. — Aux termes de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, « il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions ».

Il a été entendu, lors de la discussion (séance de la Chambre des députés du 27 juin 1905, et du Sénat, 4 décembre 1905) que cette prohibition ne vise que les emplacements publics, c'est-à-dire ceux qui appartiennent à l'État, au département ou aux communes, et ne s'étend pas aux propriétés particulières, eussent-elles façade sur une place ou sur une rue, et qu'elle ne s'applique qu'à l'avenir. Pour les emblèmes, croix, monuments, calvaires existant au moment de la promulgation de la loi, ils peuvent être maintenus et même réparés ; ils sont protégés contre les mutilations par les dispositions du Code pénal.

899. — Cortèges. — Le maire peut empêcher la sortie des cortèges tels que corporations avec bannières et insignes. (Cass. 5 août 1836, Cazes; 18 mai 1844, Berthon.)

Il peut interdire l'exposition et le port sur la voie publique de drapeaux autres que ceux aux couleurs nationales ou étrangères, ne portant ni emblèmes ni inscriptions. Sont également exceptés les drapeaux servant d'insignes à des sociétés approuvées ou autorisées. (Cass. 4 janvier 1902, Taranne.)

900. — Processions. — La question des processions a été longuement discutée à la Chambre des députés lors de l'élaboration de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. (Séances des 26 et 27 juin 1905.)

La commission proposait de les interdire en ces termes : « Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte ne peuvent avoir lieu sur la voie publique. » Mais plusieurs députés ont instamment demandé qu'il ne fût rien changé aux habitudes des populations, là où l'ordre public ne courait aucun danger, et que la matière demeurât de la compétence municipale. Si l'ordre public était troublé, ou s'il y avait crainte qu'il ne le fût, il appartiendrait au maire de prendre un arrêté d'interdiction en invoquant les articles 95 et 97 de la loi du 5 avril 1884.

La Chambre se rangea à cette opinion en adoptant un amendement qui est devenu le paragraphe 1er de l'article 27 de la loi ainsi conçu : « Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte continueront à être réglées en conformité des articles 95 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. »

La loi de la séparation, en abrogeant (art. 44) la loi du 18 germinal an X, fait disparaître une restriction qui existait en faveur de certaines villes. Aux termes de l'article 49 de la loi de l'an X, aucune cérémonie religieuse ne devait avoir lieu hors des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où il y a des temples destinés aux différents cultes. Les muni-

cipalités pouvaient autrefois se baser sur cet article pour interdire les processions. Aujourd'hui elles ne peuvent invoquer que les nécessités de l'ordre public et l'intérêt de la circulation.

Les arrêtés d'interdiction doivent, comme tous les arrêtés de police, être adressés au préfet qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution. — Voir les nos 821 et suivants.

En cas d'urgence, l'arrêté pris par le maire peut être considéré comme temporaire et par conséquent comme exécutoire sans approbation préfectorale. (Cass. 26 mai 1882, abbé Hiou. *Revue générale d'administration,* 1882, t. II, p. 334.)

Comme il s'agit d'une mesure qui intéresse la tranquillité publique, le préfet peut, en cas d'inaction du maire, se substituer à lui, conformément à l'article 99. — Voir nos 1120 et suivants.

L'expression de *procession* employée dans les arrêtés municipaux d'interdiction doit s'appliquer, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, à une manifestation religieuse caractérisée par la marche en cortège d'un certain nombre de personnes, suivant certaines dispositions arrêtées d'avance, alors même que le cortège n'est pas précédé de la croix et ne fait entendre ni chant ni prière [1] (12 février 1897, Lemius et Pottier; *id.,* Mousset; *id.,* G. Pichard; 27 novembre 1897, Suchet; 2 janvier 1903, Jourdain).

Est assimilée à une manifestation extérieure du culte essentiellement publique, la cérémonie religieuse qui a lieu sur une tour, dépendant d'une habitation privée bordant la voie publi-

1. Le juge de police reconnaît à bon droit le caractère d'une procession à une cérémonie religieuse alors qu'il constate qu'une foule composée d'environ 1,200 personnes des deux sexes parmi lesquelles 35 à 40 prêtres étrangers à la localité, sortant de l'église paroissiale, après l'office des vêpres, a fait le tour de la ville en suivant les boulevards avec bannières et statue de Notre-Dame de Lourdes, en chantant des psaumes et des cantiques, puis est revenue à l'église, et alors même que les prêtres n'étaient pas revêtus de leurs ornements sacerdotaux. Cette procession tombait, en conséquence, sous les prévisions d'un arrêté municipal prohibant les processions sur la voie publique. (Cass. 18 juin 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. III, p. 312.)

que en vue du public et en présence d'une foule convoquée à l'avance[1]. (Cass. 26 mai 1882, abbé Hiou.)

901. — Le port du viatique doit-il être assimilé à une procession et le maire peut-il l'interdire ? Un décret en Conseil d'État du 23 octobre 1901 semble trancher la question négativement. (*Revue générale d'administration,* 1903, t. I, p. 162 et suiv.) Il rejette en effet l'appel comme d'abus formé par des ecclésiastiques de Toulouse contre l'arrêté municipal interdisant les processions en déclarant « qu'en prenant les arrêtés ci-dessus visés, le maire de Toulouse n'a pas eu en vue d'interdire aux ministres du culte catholique le port du viatique ou de la communion pascale *sans apparat extérieur,* et que l'interdiction édictée par lui ne saurait avoir, au sujet de cette cérémonie, d'autre conséquence que de la prohiber lorsqu'à raison des conditions dans lesquelles il y est procédé par le clergé paroissial, elle constitue une des manifestations extérieures du culte catholique connues sous le nom de processions[2] ».

On peut citer à l'appui un décret du 13 août 1895 qui annule comme d'abus l'arrêté du maire de Roubaix interdisant le transport du viatique à domicile par un prêtre revêtu d'habits sacerdotaux et précédé d'une personne agitant une sonnette.

---

1. Mais le prêtre qui, revêtu de ses ornements sacerdotaux, a, sur le seuil de l'église, donné la bénédiction à des personnes qui ont organisé une procession sur la voie publique, ne saurait être considéré comme ayant pris part lui-même à cette procession. (Cass. 11 février 1904, Salomon.)

2. A la suite de ce decret, le tribunal de simple police de Toulouse a acquitté les personnes poursuivies en constatant que les cérémonies religieuses ont été faites suivant l'usage pratiqué, depuis 1881, à Toulouse, sans itinéraire indiqué d'avance, sans croix en tête du cortège, sans bannières ni oriflammes, sans chants ni prières ; qu'un prêtre seul marchait sous un dais, à supports mobiles, porté par quatre personnes et assisté des porteurs de flamberges prévues au rituel du culte ; que l'escorte était complétée par des enfants de chœur, dont l'un agitait une sonnette et précédée par le Mande, en habits d'église, porteur de la liste des malades qui devaient être visités ; que, s'il est vrai que le personnel de l'église était suivi et accompagné d'un nombre de fidèles variable, tantôt vingt, tantôt trente, composé, en partie, d'hommes, et principalement de femmes, parmi lesquelles figuraient des religieuses, il est constaté que ces fidèles s'étaient joints au cortège spontanément et sans invitation préalable. (Jugement du 15 mars 1902, confirmé par la Cour de cassation le 24 janvier 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. II, p. 178.)

A été, au contraire, validé un arrêté interdisant d'une manière générale toute manifestation extérieure du culte sur la voie publique, à l'occasion de l'administration des secours religieux aux malades, mais sans viser le fait par le desservant de porter, revêtu de ses habits sacerdotaux et *sans autre cérémonial extérieur,* le viatique aux mourants (1886, desservant de Lunay; 1895, abbé Léonard contre maire de Lille).

Ce n'est pas le port du viatique seul, même avec habits sacerdotaux, qui peut être interdit, mais les processions ou, pour nous servir des termes du Conseil d'État, *l'apparat extérieur* dont il serait entouré [1]. (Voir *Jurisprudence municipale et rurale,* 1902, III, p. 28; 1903, III, p. 134.)

Pour l'assistance du clergé aux convois funèbres, voir n° 958.

902. — Les arrêtés interdisant la sortie des processions sur la voie publique sont, avons-nous dit plus haut (voir n° 900). des actes qui rentrent dans les pouvoirs de police du maire, mais qui peuvent être déférés au préfet. Si le préfet refuse d'annuler l'arrêté ou d'en suspendre l'exécution, les intéressés peuvent en appeler au ministre.

Peuvent-ils également attaquer l'arrêté municipal ou la décision confirmative du préfet ou du ministre devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs? Ils ne le pouvaient pas autrefois. La seule voie de recours qui leur fût ouverte était le recours comme d'abus organisé par la loi du 10 germinal an X contre tout acte de l'autorité civile qui porterait atteinte à l'exercice public du culte. (Cons. d'Ét. 22 décembre 1876, Saint-Hippolyte; 23 mai 1879, évêque de Fréjus, *Revue générale d'administration,* 1879, t. II, p. 326.) Mais aujourd'hui que la loi de germinal an X est abrogée (L. 9 décembre 1905, art. 44) et que le recours comme d'abus n'existe plus, nous

1. A la séance de la Chambre des députés du 26 juin 1905, M. Groussau a fait une allusion au port du viatique, le considérant comme licite, et ni le ministre, ni le rapporteur de la loi de séparation des Églises et de l'État n'ont élevé de contradiction à cet égard.

pensons que le Conseil d'État n'hésiterait pas à déclarer recevable le recours pour excès de pouvoirs.

903. — Serait, dans tous les cas, illégal, l'arrêté qui ordonnerait aux habitants de tapisser ou de décorer leurs maisons sur le passage d'une procession. (Cass., ch. réun., 26 novembre 1819, Roman.)

904. — PORT DU COSTUME ECCLÉSIASTIQUE. — Lors de la discussion de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, un député avait proposé un amendement tendant à interdire, en dehors des fonctions, le port du costume ecclésiastique. Cet amendement a été rejeté sur les observations du rapporteur (appuyé par le ministre des cultes) qui a déclaré que le silence du projet de loi à cet égard n'avait pas été le résultat d'une omission, mais d'une délibération mûrement réfléchie ; « il a paru à la commission, disait-il, que ce serait encourir, pour un résultat plus que problématique, le reproche d'intolérance et même s'exposer à un danger plus grave encore, le ridicule ». Il a ajouté qu'en régime de séparation, le costume n'existait plus avec son caractère officiel, c'est-à-dire en tant qu'uniforme protégé par l'article 259 du Code pénal (séance du 26 juin 1905).

Il semble donc que cette matière échappe complètement aujourd'hui à la compétence du pouvoir de police du maire[1].

---

1. Avant la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, les maires de certaines communes (notamment du Kremlin-Bicêtre et d'Auxerre) avaient cru pouvoir, en usant des droits de police que leur confère l'article 97, interdire sur le territoire de leur commune le port du costume ecclésiastique à toute personne n'exerçant pas des fonctions reconnues par l'État et dans les limites du territoire assigné à ces fonctions. Mais ces arrêtés ont été déclarés illégaux et, dans tous les cas, dépourvus de sanction pénale par les tribunaux de simple police de L'Isle-Adam (1er février 1901, *Gaz. des Trib.* du 3 février), de Villejuif (22 février 1901, *Revue générale d'administration,* 1901, t. II, p. 338), d'Auxerre et de Saint-Étienne (1er mars 1901), et par la Cour de cassation (23 mai 1901, min. public). Le costume ecclésiastique était, en effet, réglé par la loi (Loi du 18 germinal an X et Arrêté des Consuls du 17 nivôse an XII), qui n'édicte d'ailleurs aucune sanction pénale à cet égard.

905. — QUÊTES. — Le maire peut interdire ou réglementer les quêtes sur la voie publique; mais un arrêté qui prohiberait les quêtes faites à domicile sans autorisation, ne serait pas obligatoire. (Cass. 3 juin 1847, Roux; 1er août 1850, Vautrin; 13 août 1858, Rolland; 14 juin 1884, Vigoureux; 10 novembre 1900, *Revue générale d'administration,* 1901, t. III, p. 64.) Le Conseil d'État s'est prononcé dans le même sens. Consulté sur la question de savoir quelles sont les prérogatives des bureaux de bienfaisance en matière de quêtes, il termine son avis par ces mots : « Ces solutions laissent intacts les droits qui appartiennent au gouvernement... pour réglementer les quêtes qui seraient faites *dans les lieux et édifices publics.* » (Avis du 24 mars 1880.)

906. — CLÔTURE DES TERRAINS ET MAISONS. — Dans l'intérêt de la sécurité publique, le maire peut ordonner, dans l'intérieur des agglomérations, la clôture des terrains bordant la voie publique. (Cons. d'État, avis 21 août 1839; Cass. 19 août 1836, minist. public; 2 février 1837, Fontaine; 13 août 1846, Mortet.)

L'arrêté par lequel le maire prescrirait à un riverain d'un chemin rural de clore sa propriété du côté de ce chemin serait, au contraire, entaché d'excès de pouvoir. (Cons. d'Ét. 5 mai 1865, de Montailleur.)

Mais il peut : prescrire la fermeture, la nuit, des portes des allées, maisons et cours donnant sur la voie publique (Cass. 3 octobre 1851, Croquevieille; 26 mars 1860, Maille; 12 janvier 1882, minist. public); — exiger la suppression des entrées de caves situées sur la voie publique (Cass. 20 février 1847, Noël); — interdire toute excavation sous les rues ou places et prescrire la suppression de celles qui existent (Cass. 27 février 1873, Petit).

907. — Le maire peut encore prescrire d'entourer d'une clôture suffisante les puits et les excavations présentant un danger

pour la sécurité publique. (Loi du 21 juin 1898, art. 13.) Cette disposition s'applique à toutes les propriétés privées non closes, sans distinguer entre celles qui sont proches de la voie publique et celles qui ne le sont pas, la sécurité publique étant intéressée à ce que le soir, la nuit, les personnes appelées par leurs fonctions (facteurs) ou une circonstance fortuite à circuler sur des terrains non clos n'aillent pas tomber dans une excavation ou un puits resté ouvert à ras de terre. (Cass. 1er mai 1868, Gout; 11 décembre 1876, commune de Corbon.)

908. — CARTES DE SURETÉ, LIVRETS, DÉCLARATIONS DE DOMICILE. — Il n'entre pas dans les attributions du maire d'exiger, soit une déclaration de domicile des personnes qui viennent se fixer dans la commune (Cass. 8 octobre 1846, Dion), soit un livret ou une carte d'identité ou de police des ouvriers ou domestiques qui viennent y travailler (Cass. 18 juillet 1839, Vve Moreau; 3 février 1841, Doucet)[1].

3° Maintien du bon ordre dans les lieux publics.

909. — Le maire, d'après le paragraphe 3° de l'article 97, est chargé d'assurer le maintien du bon ordre dans les endroits où se font de grands rassemblements d'hommes, tels que foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Cette énumération n'est pas limitative et les pouvoirs de police du maire s'étendent à tous les lieux où le public est admis.

Nous nous occuperons d'abord des lieux spécialement dénommés dans la loi.

Foires et marchés.

910. — Nous avons vu, sous l'article 68, 13° (nos 531 et 532), par quelle autorité sont établis les foires et marchés; nous

1. Pour les étrangers, la loi du 3 août 1893 oblige les municipalités à tenir un registre d'immatriculation. (Voir nos 1518 et 1619.)

parlerons plus loin, sous l'article 133, 6° (n°s 1472 et suiv.), des droits de place dans les foires et marchés; nous ne nous occuperons ici que des pouvoirs de police sur ces marchés.

Les mesures que l'autorité municipale a le droit de prendre doivent tendre à un triple but : 1° assurer l'approvisionnement des marchés; 2° veiller à la salubrité des denrées et à la fidélité du débit; 3° protéger les petits consommateurs contre l'accaparement des revendeurs. — Mais le maire ne pourrait user de ses pouvoirs de police pour assurer le recouvrement des taxes municipales (Cass. 27 février 1858, Maulbon; 22 mars 1883, Baraton; Cons. d'Ét. 15 février 1895, *Revue générale d'administration,* 1895, t. I, p. 431) — ou pour protéger certaines catégories de vendeurs (Cons. d'Ét. 3 décembre 1875, Clairouin[1]; 4 janvier 1902, Meudon[2]).

911. — Pour assurer l'approvisionnement des marchés et l'inspection des denrées, le maire peut exiger que toutes les marchandises apportées par les forains soient conduites sur le carreau et interdire, tant aux vendeurs qu'aux acheteurs, toute opération en dehors du marché (Cass. 6 mars 1857, Fourel; 22 juillet 1859, Guérin; 5 mars 1860, Burcklen; 26 mars 1868, Reinier; 19 mars 1898, Faisol-Amor; 27 janvier 1900, c^ne de Zemmorah; 4 janvier 1902, minist. public).

Cette prohibition peut s'appliquer aussi bien aux comestibles qu'aux grains (Cass. 27 février 1858, Maulbon; 18 août 1864, Mazarguil) ou autres marchandises, telles que les laines (Cass. 29 août 1861, Conte), les chanvres (Cass. 5 février 1859, Guérin).

La vente et l'achat peuvent être interdits non seulement sur

---

1. Cette décision annule l'arrêté qu'un maire avait pris pour réglementer les ventes à la criée, *en vue de ne pas détruire les petites industries.*

2. Cet arrêt déclare illégal l'arrêté du maire qui, après avoir interdit le colportage des denrées pendant la durée du marché, l'autorise, lorsque l'approvisionnement est reconnu suffisant, au profit des seuls vendeurs du marché payant un droit de place, à l'exclusion des autres revendeurs.

la voie publique, mais même à domicile. (Cass. 24 décembre 1880, Le Moal.)

La prohibition peut s'étendre aux marchands forains qui loueraient un magasin en ville, uniquement pour les jours de marchés (Cass. 5 février 1859, Guérin); mais elle ne saurait être appliquée, sans violer le principe de la liberté de l'industrie, aux marchands patentés ayant boutique en ville et faisant d'une manière permanente le commerce de ces denrées (Cass. 29 mars 1856, Villemin; 1er juillet 1859, Guérin; 18 août 1864, Mazarguil; 5 mars 1887, Merlat; 21 mai 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 303).

A plus forte raison, les commerçants de la ville ne peuvent-ils être tenus d'apporter leurs marchandises au marché. (Cass. 9 janvier 1844, Magny; 13 juin 1885, Chapas; 5 mars 1887, Merlat; 9 mars 1889, Camus; Cons. d'Ét. 9 avril 1886, Argellier; 18 mars 1887, Martin.)

L'autorité municipale peut désigner un emplacement spécial pour chaque nature de denrées. (Cass. 23 février 1855, Nicou; 5 novembre 1863, Déchamel; C. de cass. Belgique 28 décembre 1883, Talmassi.)

Elle peut aussi interdire de convertir en marché les cours intérieures des auberges où le public a libre accès. (Cass. 9 novembre 1872, Nahon.)

912. — Pour protéger l'approvisionnement des petits consommateurs, le maire peut interdire aux revendeurs, marchands en gros et commissionnaires d'acheter avant une heure déterminée après l'ouverture du marché (Cass. 25 mai 1855, Faugeron) et même de paraître et circuler sur le marché avant cette heure (Cass. 21 novembre 1867, Disdier; 20 novembre 1868, Garnier; 6 août 1886, Juteau).

913. — Dans l'intérêt du bon ordre, le maire peut désigner et modifier les emplacements assignés aux marchands. (Cons. d'Ét. 28 février 1896, Arnaudas; Cass. 12 février 1899, *Revue générale d'administration,* 1899, t. II, p. 180.)

Il peut aussi instituer sur les marchés des facteurs ou agents commissionnés pour procéder, à l'exclusion de tous autres intermédiaires, aux ventes et adjudications auxquelles les pourvoyeurs ne peuvent procéder eux-mêmes (Cass. 13 mars 1863, Mulot), — à la condition cependant que le ministère de ces facteurs ne soit pas obligatoire et que le règlement municipal réserve aux vendeurs et aux acheteurs le droit de s'entendre directement à l'amiable [1].

Sous la même réserve, le maire peut organiser dans les marchés un service de portefaix. (Cons. d'Ét. 9 décembre 1904, Oran.)

La jurisprudence interdit aux communes de retirer un bénéfice quelconque de l'institution des facteurs. (Avis Cons. d'Ét. 16 mars 1877, *Bull. Min. int.*, 1877, p. 226; Décis. Int. juin 1898, La Rochelle et Fouras.)

914. — Mais le droit de contrôle et de vérification que la loi reconnaît au maire pour assurer la salubrité des denrées destinées à la consommation locale, ne peut s'étendre aux denrées qui ne font que traverser la commune à l'état de transit; la législation actuelle ne lui donne aucun droit à cet égard. (Cass. 22 mars 1872, Cassagne; 17 juin 1881, Venture; 13 juin 1885, Chapas; 2 avril 1897, Faynel et Charbonnière, *Revue générale d'administration*, 1897, t. II, p. 314.) — Voir n° 981.

Il a été également décidé que le droit de police du maire ne va pas jusqu'à interdire la vente à la criée des comestibles en dehors du local destiné par lui à cet effet. (L. 25 juin 1841; Cons. d'Ét. 9 avril 1885, Argellier; 18 mars 1887, Martin; Cass. 3 juin 1887, Nîmes.)

Nous avons vu (n° 910) que les pouvoirs du maire ne sont point destinés à protéger le commerce local. Ainsi l'arrêté qu'il prendrait, dans ce but, pour interdire aux colporteurs de

---

1. Le décret du 22 janvier 1878, qui a établi à Paris la liberté du factorat, contient une disposition formelle à ce sujet (art. 1er). — Voir, sur le régime actuel des halles centrales de Paris, la loi du 11 juin 1896 et le décret du 23 avril 1897.

vendre en ville sans une autorisation préalable et aussi de sonner aux portes des maisons pour y offrir leurs marchandises serait sans sanction. (Trib. corr. du Havre 28 mars 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 199. — Voir cependant Cass. 18 juillet 1867, Durand.)

Fêtes et cérémonies publiques.

915. — L'autorité municipale doit assurer le bon ordre dans les fêtes et cérémonies publiques (*réjouissances et cérémonies publiques,* dit la loi, sans distinguer entre les fêtes nationales et les fêtes locales), mais en ce qui concerne l'ordonnance même de ces fêtes, ses pouvoirs varient suivant qu'il s'agit d'une fête nationale ou d'une fête locale.

La seule fête nationale est aujourd'hui celle du *14 juillet,* instituée par la loi du 6 juillet 1880.

Les ordres du gouvernement pour la célébration des fêtes nationales et des cérémonies publiques sont transmis par le ministre de l'intérieur au préfet. (D. 24 messidor an XII, titre I, art. 5.) C'est donc au préfet à dresser ou, tout au moins, à approuver le programme de la fête, s'il est préparé par le maire.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'une fête locale, le programme est arrêté par le maire, qui agit non plus en vertu d'une délégation de l'autorité supérieure, mais comme ordonnateur de la fête. Mais les dispositions de son arrêté, celles au moins qui peuvent être considérées comme des mesures de police, sont susceptibles d'être annulées ou suspendues par le préfet, en vertu de l'article 95.

La ville est responsable des accidents provenant du tir d'un feu d'artifice. (C. de Riom 11 juin 1884, Coston.)

Théâtres et spectacles divers.

916. — Le décret du 6 janvier 1864 a rendu libre l'industrie de l'exploitation des théâtres, en ce sens que chacun peut aujourd'hui ouvrir une salle de théâtre, mais en se conformant

aux ordonnances, décrets et règlements pour tout ce qui concerne l'ordre, la sécurité et la salubrité publiques.

Il existe certains règlements généraux de police sur les théâtres, notamment l'arrêté du directoire exécutif du 1er germinal an VII, sur les mesures de précaution à prendre pour prévenir les incendies.

De son côté, le décret du 6 janvier 1864 dispose (art. 3) que toute œuvre dramatique doit être examinée et autorisée par le ministre des beaux-arts, à Paris, et par les préfets dans les départements. Cette autorisation peut toujours être retirée pour des motifs d'ordre public.

L'autorité municipale doit veiller à l'exécution de ces règlements généraux; elle peut prendre des règlements locaux pour assurer le maintien du bon ordre dans la salle comme à l'extérieur.

Ce pouvoir, elle le tient de l'article 97 de la loi municipale qui, en reproduisant les termes de la loi des 16-24 août 1790, désigne spécialement les spectacles parmi les lieux publics soumis à l'action de la police municipale. Ce droit est également écrit dans la loi des 13-19 janvier 1791, dont l'article 6 porte : « Les entrepreneurs et les membres des différents théâtres seront, à raison de leur état, sous l'inspection des municipalités. »

917. — Le droit et le devoir des maires sont de prescrire, pour la construction des salles, les dispositions qu'exige la sûreté des personnes et d'interdire l'ouverture de toute salle qui ne remplirait pas les conditions exigées. (Rapp. ord. de police du 16 mai 1881.)

Ils peuvent fixer l'heure à laquelle les spectacles doivent être terminés (Cass. 6 juin 1856, Thibaud); — prohiber la vente de billets et contremarques sur la voie publique; — enjoindre l'affichage du prix des places; — faire évacuer la salle en cas de tumulte; — interdire dans la salle toute manifestation bruyante.

Ils peuvent également interdire la représentation des pièces,

même autorisées par le préfet, mais qui leur paraîtraient présenter des inconvénients locaux; mais ils ne pourraient autoriser la représentation d'une pièce qui n'aurait pas été approuvée par le préfet.

L'autorité municipale est tenue également de prêter son concours aux intéressés pour assurer, par toutes les voies légales, le recouvrement des droits d'auteurs. (D. 8 juin 1806; Circ. Min. Int. 30 mars 1867, *Bull. off. Min. int.*, p. 94, et Instruc. publique 11 février 1889.)

918. — Les spectacles de curiosités, les marionnettes, les cafés dits chantants ou cafés-concerts et autres établissements du même genre (panoramas, dioramas, tirs, expositions d'animaux, exercices équestres et tous les spectacles forains n'ayant pas d'emplacement durable) relèvent exclusivement de la police locale, à moins que le préfet n'ait fait, à cet égard, des règlements applicables à l'ensemble du département; c'est donc au maire à veiller au maintien de l'ordre dans ces réunions et particulièrement à surveiller le répertoire des artistes [1].

La circulaire du ministre de l'intérieur du 27 novembre 1872, rappelant des instructions antérieures, recommande d'exiger que le programme de chaque concert soit remis vingt-quatre heures à l'avance au maire et que ce magistrat soit également avisé, avant l'ouverture du concert, des changements qu'on désirerait y apporter.

919. — La Cour de cassation a reconnu la légalité des arrêtés qui défendent d'ouvrir un café-concert sans autorisation préalable (23 juin 1905, *Revue générale d'administration*, 1905,

1. La circulaire du ministre de l'intérieur du 22 décembre 1871 contient à cet égard le passage suivant : « Quant aux pièces qui n'ont pas le caractère d'œuvres dramatiques, bien qu'elles soient récitées ou chantées dans les établissements publics, les préfets ont à se concerter avec les municipalités pour obtenir qu'un contrôle sérieux soit exercé sur le répertoire des artistes. Dans le cas où ils ne croiraient pas devoir compter à cet égard sur un concours suffisamment efficace de la part de ces dernieres, les préfets examineront s'il ne conviendrait pas de réglementer la matière par un arrêté applicable à toutes les communes de leur département et obligeant les artistes à leur soumettre leur répertoire. »

t. III, p. 448), — qui interdisent aux hôteliers, aubergistes, cafetiers et débitants de boissons de permettre dans leurs établissements tous chants ou musiques non autorisés par le maire (7 juillet 1838, Ravenas; 12 juin 1846, Roche; 12 août 1882, Mohamed ben Amed), — ou même d'avoir, sans autorisation spéciale, des instruments de musique (29 juillet 1905, *Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 56).

S'appuyant sur cette jurisprudence, le ministre de l'intérieur a décidé « que le maire usant des pouvoirs qu'il tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, peut imposer aux débitants qui veulent faire chanter accidentellement, l'obligation de se munir d'une autorisation préalable comme à ceux qui se proposent de fonder un café-concert. Il suffit, pour que cette obligation s'impose, que l'arrêté municipal en ait fait la condition *sine qua non* de l'exécution de tout chant et de tout morceau de musique dans un débit de boissons quel qu'il soit. » (Déc. 4 janvier 1887, *Revue générale d'administration,* 1887, t. I, p. 367.)

920. — Les concerts donnés par des sociétés musicales peuvent être interdits sur la voie publique. (Cons. d'Ét. 21 avril 1899, Molin.) Ils peuvent l'être également dans les établissements publics à partir d'une certaine heure pour ne pas troubler le repos des habitants[1]. (Cass. 18 novembre 1898, Muller.) — Voir n° 887.

Jeux.

921. — Les maisons de jeux publics sont interdites en France (L. 18 juillet 1836 ; Code pénal, art. 410)[2].

---

1. Voir, pour les rapports des sociétés musicales avec le syndicat de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, les circulaires du ministre de l'instruction publique des 21 mai 1894 et 1er décembre 1901 (*Revue des Établissements de bienfaisance,* 1902, p. 51).

2. Aux termes du décret du 24 juin 1806, le ministre de la police pouvait autoriser certains jeux dans la ville de Paris et dans les stations balnéaires pendant la saison des eaux. Mais ce décret, qui se référait au Code pénal de 1791, a disparu par suite de la promulgation du Code de 1810. Les seuls textes qui régissent la matière sont donc actuellement la loi du 18 juillet 1836 et l'article 410 du Code

Les jeux interdits sont les jeux de hasard, tels que roulette, baccarat, chemins de fer, dés, lansquenet, etc.

Les jeux non interdits par la loi sont sous la surveillance de l'autorité municipale, qui peut les interdire absolument ou les autoriser sous certaines conditions, sur la voie publique ou dans les lieux publics, tels qu'auberges et cabarets. (Cass. 20 décembre 1865, Leca et autres; 31 octobre 1895, Vareille; 10 juillet 1896, Vignaux.)

Mais le maire ne peut, dans aucun cas, subordonner son autorisation au payement d'une rétribution au profit des pauvres.

Bals publics ou privés.

922. — Les bals publics, qu'ils soient tenus dans une auberge ou sur la voie publique ou dans tout autre local public, appellent particulièrement la surveillance de l'autorité municipale. Le maire peut les réglementer, exiger de ceux qui les tiennent une autorisation préalable (Cass., ch. réunies, 6 janvier 1834, Barrois; 2 mai 1861, Delacour; 4 mai 1866, Robelin; 1er juillet 1887, De Lafosse), — déterminer les heures où ils peuvent être tenus (Cass. 18 août 1832, Schiellein), — leur assigner un emplacement spécial (Cons. d'Ét. 14 août 1865, hab. de Richelieu). — L'arrêté par lequel un maire interdit que des danses aient lieu dans un établissement public sans son autorisation est donc légal. (*Ibidem.*)

Il a même été décidé qu'un arrêté municipal pouvait interdire à tous autres qu'aux amodiateurs des fêtes et jeux publics de tenir un bal pendant la durée d'une fête. (Cass. 19 janvier 1837, Tamisier; 25 septembre 1841, Levoyet. Voir également dans la *Revue générale d'administration,* 1884, t. II, p. 458, un arrêt de la cour de Nancy du 21 juillet 1883.)

---

pénal. Il en résulte que le ministre de l'intérieur ne saurait autoriser aucun jeu de hasard. (Voir en ce sens une circulaire du garde des sceaux, en date du 16 septembre 1876, qui interdit le jeu dit des *petits chevaux.*)

Un arrêté municipal interdisant les jeux sur le territoire de la commune est donc légal, et le préfet ne pourrait l'annuler en se fondant sur ce qu'il ferait échec aux pouvoirs que le ministre de l'intérieur tient du décret de 1806. (Cons. d'Ét. 18 avril 1902, Néris, *Revue générale d'administration,* 1902, t. II, p. 295; Circ. Int. 1er mai 1903.)

Mais la Cour de cassation paraît être revenue sur cette interprétation et elle a décidé que l'arrêté municipal qui réserve exclusivement à l'adjudicataire du bal de la fête patronale le droit d'ouvrir un bal public, à certains jours déterminés, créant ainsi au profit de cet adjudicataire un véritable monopole, au mépris de la loi du 17 mars 1791, est illégal parce qu'il porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie (17 juillet 1903, Saint-Nicolas-du-Port, *Revue générale d'administration,* 1904, t. I, p. 66.)

923. — Mais les bals privés, alors même qu'ils auraient lieu dans un établissement public, ne sauraient être assujettis à la formalité d'une autorisation préalable.

A le caractère d'un bal privé celui qui est donné à l'occasion d'un mariage, alors même que des personnes étrangères au cortège de la noce y sont admises sur invitation et à titre d'amies de la famille. (Cass. 3 août 1867, Gigon.)

Doit, au contraire, être considéré comme bal public le bal organisé par souscription dans une salle publique, auquel est admise toute personne qui se présente en s'engageant à payer sa part des frais, même si le nombre des souscriptions a été limité à un chiffre fixé d'avance. (Cass. 6 juillet 1867, Amiel.)

924. — La décision par laquelle un maire ordonne, dans un intérêt d'ordre public, la fermeture d'une salle de bal n'est pas susceptible d'être déférée au Conseil d'État par la voie contentieuse (Cons. d'Ét. 29 juin 1870, Chapelet) ; mais cette décision pourrait être déférée au Conseil d'État pour excès de pouvoir, dans le cas notamment où elle aurait eu pour but et pour effet de protéger des industries similaires ou de créer un monopole au profit de certains individus.

Cafés, cabarets et autres débits de boissons.

925. — Le décret du 19 décembre 1851, qui soumettait à l'autorisation préalable du préfet l'ouverture de tout café, ca-

baret ou autre débit de boissons à consommer sur place et qui donnait à l'administration le pouvoir de fermer ces établissements, a été abrogé par la loi du 17 juillet 1880, qui exige seulement, pour l'ouverture de ces débits, une déclaration à la mairie, faite quinze jours à l'avance (art. 1er).

Le maire doit délivrer récépissé de la déclaration. — Le Conseil d'État a annulé, pour excès de pouvoir, la décision d'un maire qui avait refusé ce récépissé (4 juillet 1884, Blanc).

La déclaration doit, dans les trois jours, être transmise par le maire au procureur de la République (art. 2).

Il en est de même des déclarations faites pour les changements de propriétaires-gérants ou pour les translations de débits (art. 3).

Les mineurs non émancipés et les interdits ne peuvent exercer par eux-mêmes la profession de cabaretier (art. 4).

L'article 5 énumère certaines catégories de personnes qui, à raison de condamnations judiciaires [1], ne peuvent exploiter un débit, ou doivent cesser de l'exploiter si la condamnation intervient lorsqu'elles sont en exercice; dans ce cas, le condamné ne peut même être employé dans l'établissement qu'il gérait.

Les individus qui, à l'occasion d'une foire, d'une vente ou d'une fête de charité, établissent des débits de boissons, ne sont pas astreints à une déclaration; mais ils doivent obtenir l'autorisation du maire (art. 10).

Les infractions aux dispositions de la loi du 17 juillet 1880 sont punies des peines correctionnelles portées par cette loi; mais les infractions ou contraventions aux règlements de police que les maires restent chargés de prendre, continuent à être

1. Ces condamnations sont : 1° la condamnation pour crimes de droit commun (interdiction perpétuelle); 2° les condamnations à un emprisonnement d'un mois au moins pour vol, recel, escroquerie, filouterie, abus de confiance, recel de malfaiteurs, outrage public à la pudeur, excitation des mineurs à la débauche, tenue d'une maison de jeu, vente de marchandises falsifiées. L'interdiction cesse au bout de cinq ans, si, pendant ces cinq ans, l'intéressé n'a subi aucune nouvelle condamnation correctionnelle à l'emprisonnement; 3° les condamnations à un mois au moins d'emprisonnement prononcées contre un débitant, en vertu des articles 1 et 2 de la loi du 18 janvier 1878 sur l'ivresse publique.

punies des peines de simple police, conformément à l'article 471 du Code pénal (art. 10).

926. — La loi de 1880, tout en décrétant la liberté de l'industrie des débits, maintient donc les droits de surveillance et de police du maire [1].

Elle autorise même le maire à prendre, le conseil municipal entendu, un arrêté pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les cafés et débits de boissons ne pourront être établis autour des édifices consacrés à un culte quelconque, des cimetières, des hospices, des écoles primaires, des collèges ou autres établissements d'instruction publique. (Voir Cons. d'Ét. 13-19 mai 1905, Juvenon.)

L'appréciation des motifs qui ont déterminé le maire à fixer ces distances n'est pas de nature à être portée devant le Conseil d'État par voie du recours pour excès de pouvoir (7 août 1883, Vve François; 4 juillet 1884, Blanc et Delcasso).

927. — Le maire peut réglementer (si le préfet ne l'a pas fait par un arrêté général) les heures d'ouverture et de clôture des cafés, cabarets, auberges et autres débits. (Cass. 4 août 1893, Agathe Micaelli.)

Alors même qu'il existerait un règlement général, le maire pourrait, par des motifs propres à la localité, édicter un règlement plus sévère et fixer, par exemple, la clôture à une heure moins avancée. L'arrêté qu'il prendrait à cet effet serait valable, si le préfet ne l'avait pas annulé. (Cass. 10 mai 1867, Punau.)

Mais le maire ne pourrait pas accorder de dispenses particulières, en dehors des cas prévus par l'arrêté préfectoral. (Cass. 1er février 1873, Chevrette.)

Ni le maire ni le préfet ne pourraient davantage, en dehors

---

1. Ou du préfet, car nous verrons plus loin (nos 927 et 1122) que cette matière est une de celles où le préfet peut prendre des arrêtés généraux.

des cas prévus par l'arrêté préfectoral ou municipal, dispenser tel ou tel cabaretier de s'y conformer. (Cass. 18 avril 1828, Mackler; 23 janvier 1875, Vizioz; 25 novembre 1882, Ibre.)

La disposition d'un arrêté municipal qui permet à certains débits, *à l'exclusion des autres,* de demeurer ouverts après l'heure réglementaire, les soirs de représentation théâtrale, de courses ou de fêtes publiques, a été jugée par le Conseil d'État contenir un excès de pouvoirs (14 février 1904, Pau).

L'arrêté peut interdire à la fois aux cabaretiers de tenir leurs établissements ouverts après l'heure réglementaire et aux habitants d'y séjourner après cette heure. Dans ce cas, les uns et les autres peuvent être poursuivis, s'ils contreviennent à l'arrêté. (Cass. 4 décembre 1884, Lion; 19 juin 1902, Arbois, *Revue générale d'administration,* 1903, t. I, p. 439.)

La prohibition ne peut toutefois s'étendre aux pensionnaires qui logent dans l'établissement. (Cass. 20 juin 1837, Lapeyre; 12 novembre 1885, Gilbert.)

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État a annulé pour excès de pouvoirs un arrêté du maire de Pau qui non seulement interdisait aux débitants de conserver dans leur établissement des consommateurs après l'heure de la fermeture, mais encore qui interdisait à *tout individu* étranger à la maison de s'y trouver sous un prétexte quelconque (19 février 1904, Laporte et autres [1]).

Est légale et obligatoire la disposition qui ordonne l'affichage du règlement municipal dans l'intérieur des établissements. (Cass. 31 mai 1902, Marty, *Revue communale,* 1902, p. 397.)

---

1. Cet arrêt semblerait en opposition avec les décisions de la Cour de cassation citées au paragraphe précédent, mais en réalité il y a accord entre la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation. Si l'arrêté du maire de Pau a été annulé, c'est qu'il ne faisait aucune distinction entre les individus qui se seraient trouvés présents dans les débits apres l'heure réglementaire, tandis que la prohibition ne pouvait s'adresser *qu'aux seuls consommateurs.* — De même, la Cour de cassation a déclaré que l'arrêté préfectoral qui prescrit la fermeture des cafés, cabarets et débits de boissons à une certaine heure ne saurait s'appliquer aux hôtels. (29 juillet 1905, *Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 56.)

928. — Le maire peut également interdire aux cabaretiers : — de donner à boire aux enfants au-dessous d'un certain âge (Loi 23 janvier 1873, art. 4) et même aux jeunes gens n'ayant pas atteint l'âge de majorité (Cass. 8 février 1877, Lépine); — de loger ou de recevoir occasionnellement des filles publiques (Cass. 3 juillet 1835, Villabac; 19 nov. 1857, Mallet; 17 juillet 1875, Rochette); — de tenir des chanteurs ou musiciens à poste fixe (Cass. 5 décembre 1846, Berthet) ou de faire entendre des chants ou musiques non autorisés par lui (Cass. 12 août 1882, Mohamed ben Amed; voir n° 919); — de faire de la musique à partir d'une certaine heure (Cass. 18 novembre 1898, Müller; voir n° 920); — d'employer dans leurs établissements des filles ou femmes non munies d'un certificat de bonne vie et mœurs (Tribunal du Havre 18 avril 1883) et même, d'une manière générale, aucune fille ou femme étrangère à leur famille (Cass. 21 juillet 1883, Trivery; 23 mai 1885, Gontard; 6 février 1886, Jouhaud; 20 avril 1901, Touya[1]); — d'employer dans les devantures de leurs établissements des rideaux ou carreaux opaques et, en général, tous autres moyens pouvant cacher ou rendre obscur l'intérieur des débits (Cons. d'Ét. 19 mai 1905, Juvenon, *Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 292.)

929. — Le maire peut également interdire les jeux (cartes, billard, échecs, etc.) dans les cabarets (Cass. 29 décembre 1865, Leca), ou les soumettre à une autorisation (Cass. 6 décembre

---

1. La jurisprudence du Conseil d'État paraît respecter davantage la liberté du commerce, car il a annulé pour excès de pouvoirs des arrêtés du maire de Pau et du maire du Havre qui interdisaient aux débitants d'employer, pour le service de leurs établissements, des filles ou femmes étrangères à leur famille (19 février 1904; 8 décembre 1905).

Par contre, il a reconnu que le maire n'excédait pas ses pouvoirs en obligeant les débitants à déclarer à la police les noms, prénoms, âge et lieu de naissance des femmes et filles étrangères à leur famille qui sont employées à la distribution des consommations, ainsi que le lieu de résidence de ces femmes et filles pendant les cinq dernières années. (Cons. d'Ét. 19 mai 1905, Juvenon, *Revue générale d'administration,* 1906, t. I, p. 292.)

Mais le maire excéderait ses droits en exigeant des femmes et filles employées au service personnel des débitants la production d'un certificat de bonne vie et mœurs. (Cass. 20 avril 1901, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1902, III, p. 25.)

1833, Peyrat); défendre les enjeux en argent (Cass. 21 mars 1885, Vescovato; Cons. d'Ét. 18 avril 1902, Néris). — Voir n° 921.

Nous ferons remarquer, toutefois, que certains jeux, tels que billard, dames ou échecs, peuvent, en général, être autorisés sans inconvénients et que le préfet ne devrait approuver les arrêtés municipaux les interdisant que si des circonstances particulières en faisaient une nécessité locale.

Le maire peut aussi interdire ou réglementer les bals dans les auberges et cabarets. — Voir n°s 922 et suivants.

Auberges et garnis.

930. — Bien que le maire ait la police des auberges comme celle des cabarets, il excéderait incontestablement ses pouvoirs s'il désignait, par un arrêté, soit les voyageurs que les aubergistes ou hôteliers pourraient seuls recevoir, soit ceux qu'ils seraient tenus de loger, soit les personnes qu'il leur serait interdit d'admettre. (Cass. 2 juillet 1857, min. publ.)

931. — Aux termes de l'article 475, n° 2, du Code pénal, les aubergistes, hôteliers, logeurs ou loueurs de maisons garnies sont tenus d'inscrire sur un registre les noms, qualités, domicile habituel, dates d'entrée et de sortie des personnes qui passent la nuit dans leur maison.

Le maire, qui a la surveillance de ces maisons à titre de lieux publics, peut obliger les logeurs à présenter leurs registres à la mairie à époques déterminées (Cass. 14 octobre 1847, Godde; 15 mai 1856, Lacourège) ou à en envoyer, chaque jour, un extrait. (Cass. 13 janvier 1857, Victor.)

Mais serait illégal l'arrêté qui étendrait les dispositions édictées uniquement en vue des logeurs de profession, soit à des particuliers louant en garni et par bail à des personnes de leur choix, des appartements dont ils ont la possession ou des chambres de leur appartement dont ils ne font pas usage (Cass. 14 août 1845, Serré; 12 septembre 1846, Senget-Dorcy; 5 mars

1864, Duthé; 10 avril 1874, Andureau; 4 mars 1882, Macrey), — soit à des propriétaires louant à des étrangers leurs maisons ou des parties de leurs maisons, garnies ou non garnies (Cass. 24 janvier 1863, Chérault; 15 novembre 1862, David), — soit à des accoucheuses ou sages-femmes recevant des pensionnaires (Cass. 12 juin 1886, Chaussedent).

Serait également illégal et non obligatoire l'arrêté municipal qui, tout en imposant aux logeurs en garni l'obligation d'une déclaration préalable, ce qui se justifie par le devoir de surveillance incombant à l'autorité municipale, subordonnerait l'exercice de cette profession à l'obtention d'un récépissé de la déclaration qu'il dépendrait du maire d'accorder ou de refuser; un tel arrêté serait contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. (Cass. 21 mai 1898, Jos. Bourques, *Revue générale d'administration*, 1898, t. III, p. 303.)

931 bis. — Il est interdit à tout hôtelier, logeur, restaurateur ou débitant de boissons de joindre à son établissement la tenue d'un bureau de placement. (Loi 14 mars 1904, art. 8; C. de Paris 16 novembre 1904, *Revue générale d'administration*, 1905, t. I, p. 329.)

Églises.

932. — La loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État qui a assimilé les réunions pour la célébration du culte aux réunions publiques placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public (voir n° 880 *bis*) ne modifie pas la situation antérieure en ce qui concerne la police intérieure des églises. Autrefois, on reconnaissait sans difficulté, conformément à une décision ministérielle du 21 pluviôse an XIII, que le droit de police appartient au curé. Le curé veille par lui-même et par les agents préposés au service de l'église (bedeau, suisse, etc.) au maintien de l'ordre dans les cérémonies religieuses; mais ce n'est pas là un droit de police proprement dit, droit qui met en mouvement

la force publique et qui n'appartient qu'au maire. L'article 97, conforme en cela à la loi de 1790, rangeait déjà les églises parmi les lieux publics[1] dont la police revient à l'autorité municipale. La loi du 9 décembre n'innove donc pas.

Ordinairement, le maire n'interviendra que quand il en sera requis par le curé; mais, en cas de crime ou de délit[2], comme en cas de trouble menaçant l'ordre public, le maire devrait prendre l'initiative des mesures nécessaires.

Au curé, la police sacerdotale dans l'enceinte de l'église; à l'autorité municipale, le droit de faire respecter l'ordre public dans les églises comme dans tous les autres lieux « où se font de grands rassemblements d'hommes », s'il vient à être troublé.

933. — La direction des chants religieux dans l'intérieur d'une église, la pompe qui peut présider aux cérémonies religieuses échappent à la réglementation administrative. Par conséquent, l'arrêté municipal qui interdit à toute société musicale ou chorale et à tout groupe de musiciens ou chanteurs de jouer ou chanter, sans autorisation spéciale du maire, dans aucun lieu public ou de réunion situé dans les limites de la commune, ne concerne pas les réunions qui ont lieu dans l'église de la commune. (Cass. 15 décembre 1888, Saint-Grégoire.)

Autres lieux publics.

934. — Le paragraphe 3° de l'article 97, après avoir énuméré les principaux établissements publics soumis à la surveillance

1. Les églises doivent être rangées parmi les lieux publics dans lesquels l'autorité administrative est chargée d'assurer le bon ordre. Par suite, un arrêté préfectoral, pris en vertu des articles 97 et 99 combinés de la loi du 5 avril 1884, a pu régulièrement interdire dans les églises l'exposition et le port de drapeaux, même aux couleurs nationales, mais portant certains emblèmes religieux. (Décr. Cons. d'Ét. 21 février 1902, rejetant un recours comme d'abus, *Revue générale d'administration*, 1903, t. I, p. 435.)

2. Aux termes de l'article 32 de la loi du 9 décembre 1905, sont punis d'une amende de 16 à 200 fr. et d'un emprisonnement de six jours à deux mois ou de l'une de ces peines seulement ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices.

de l'autorité municipale, vise, en terminant et d'une manière générale, *tous les autres lieux publics,* c'est-à-dire tous ceux où le public est admis soit gratuitement, soit en payant.

Parmi ces autres lieux publics non dénommés, nous citerons les casinos, les cercles, les cabinets de lecture, les établissements de bains, les bureaux de placement, les maisons de prostitution, les cabinets d'aisances.

935. — Casinos. — Les casinos sont des établissements publics, assimilés aux lieux de réjouissance et de spectacle dont la police rentre dans les attributions du maire. Le maire peut donc les soumettre à la réglementation qu'il juge nécessaire dans l'intérêt du bon ordre, de la sécurité et de la moralité publiques.

936. — Cercles. — Il ne faut pas confondre les casinos avec les *cercles* qui, dans les stations balnéaires, y sont souvent annexés.

Le *cercle,* à la différence du casino, est une *association* privée. C'est une réunion de personnes connues les unes des autres qui se groupent pour jouir des agréments de la vie commune et des facilités qu'elle procure, moyennant le payement de leur part contributive dans les dépenses. Ces associations ne relèvent pas de la police locale, mais jusqu'en 1901, comme toutes les associations de plus de 20 personnes, elles avaient besoin d'être autorisées par le préfet, en vertu de l'article 291 du Code pénal. L'autorisation était accordée sur le vu de la liste des sociétaires et des statuts, qui contenaient ordinairement prohibition de toute discussion politique ou religieuse et de tous jeux autres que les jeux de société, prohibition qui est trop souvent éludée par cela même que la surveillance de la police ne peut s'exercer sur les cercles comme sur les lieux publics.

L'autorisation préfectorale était toujours révocable et devait être révoquée lorsque les statuts étaient violés.

937. — Les cercles sont maintenant régis par la loi du 1er juil-

let 1901, relative au contrat d'association, qui a abrogé l'article 291 du Code pénal (art. 21). Les cercles peuvent se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable (art. 2). Mais, s'ils veulent jouir d'une certaine capacité juridique, leur permettant notamment de posséder et d'administrer les cotisations de leurs membres, les locaux destinés à leurs réunions (art. 6), une déclaration préalable devient nécessaire ; elle est faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement ; deux exemplaires des statuts sont joints à la déclaration, dont il est donné récépissé (art. 5).

Tout autre serait l'association formée pour l'*exploitation* d'un cercle, en vue de réaliser et de partager des bénéfices. Celle-ci constitue une véritable association commerciale qui reste soumise aux lois spéciales relatives aux sociétés de commerce (art. 21, *in fine*. Voir aussi Paris 5 janvier 1888, Lemerle, Saunier et Vacheron ; 24 janvier 1888, De Mandat-Grancey et autres).

Mais, qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre de ces associations, les pouvoirs de police du maire s'arrêtent à la porte de leurs établissements.

938. — Cabinets de lecture. — Les cabinets de lecture sont ordinairement considérés comme des lieux publics ; mais la nécessité de les soumettre à une réglementation spéciale se présentera rarement.

939. — Établissements de bains. — Les établissements de bains, chauds ou froids, sont également soumis à la surveillance de la police municipale, au point de vue des mœurs et de la sécurité des personnes[1].

Il en est de même des bains libres en rivière ou en mer ; le

1. Voir, sur l'étendue des droits de police en cette matière, l'arrêt du Conseil d'État du 25 mars 1887 (Syndicat professionnel des propriétaires de bains de Paris et du département de la Seine, Lebon, p. 255) et les observations de M. le commissaire du gouvernement Valabrègue.

maire peut désigner les endroits où il sera interdit de se baigner (Cass. 2 juillet 1887, Prud'homme, *Revue générale d'administration,* 1887, t. II, p. 449); assigner des endroits distincts aux hommes et aux femmes (Cass. 7 octobre 1852, Clarke). Il doit aussi prendre les précautions nécessaires pour éviter les accidents et pour assurer de prompts secours aux baigneurs en danger.

940. — Bureaux de placement. — Ces établissements étaient exclusivement réglementés par le décret du 25 mars 1852, qui a donné dans cette matière des pouvoirs très étendus à l'autorité municipale, en ce qui concerne leur création et leur surveillance.

D'après l'article 1er de ce décret, aucun bureau de placement ne peut être ouvert sans une permission spéciale délivrée par le maire. Cette permission est révocable dans certains cas (art. 5). Le maire surveille les bureaux de placement, pour y assurer non seulement le maintien de l'ordre et les *prescriptions de l'hygiène*[1], mais aussi la loyauté de la gestion ; il peut prendre des arrêtés à cet effet et régler le tarif des droits (art. 3). A la différence des arrêtés de police ordinaire, les règlements pris par les maires sur les bureaux de placement ne sont exécutoires qu'après l'approbation de l'autorité préfectorale (art. 7 et Cass. 11 janvier 1896, Garcie).

Une loi du 14 mars 1904 a complété et modifié ces dispositions. Les bureaux de placement *gratuits* créés par les syndicats professionnels ouvriers, patronaux ou mixtes, les bourses de travail, les compagnonnages, les sociétés de secours mutuels, et toutes autres associations légalement constituées ne sont astreints qu'à une simple déclaration et peuvent être ouverts sans autorisation (art. 2 et 3).

Chaque commune doit tenir un registre constatant les offres et demandes de travail et d'emploi, mis gratuitement à la disposition du public. Les communes comptant plus de 10,000 habitants sont tenues de créer un bureau municipal (art. 4).

1. Les mots en italiques ont été ajoutés par la loi du 14 mars 1905.

Les frais de placement touchés dans les bureaux *payants* sont entièrement supportés par les employeurs, sans qu'aucune rétribution puisse être reçue des employés (art. 11, § 6).

Les bureaux de placement payants peuvent être supprimés, et l'autorisation en vertu de laquelle ils fonctionnent rapportée, par un arrêté pris à la suite d'une délibération du conseil municipal, moyennant une indemnité à la charge de la commune ; cette indemnité, à défaut d'entente, est fixée par le conseil de préfecture (art. 1 et 11, §§ 1 à 5).

Tout bureau créé en vertu d'une autorisation postérieure au 14 mars 1904 n'a droit, en cas de suppression, à aucune indemnité (art. 1er).

Restent en dehors de l'application de la loi du 14 mars, les bureaux de nourrices qui sont régis par la loi du 23 décembre 1874, les agences théâtrales, les agences lyriques et les agences pour cirques et music-hall (art. 12).

941. — Maisons de tolérance. — Ces maisons sont incontestablement placées sous la surveillance de l'autorité municipale, qui a le droit de fixer les conditions dans lesquelles elles peuvent être ouvertes. (Cass. 14 et 30 novembre 1861, Loubat et Delille.) Elle peut leur assigner certains quartiers déterminés. Elle doit particulièrement les éloigner des pensionnats, églises et établissements publics. Elle peut les soumettre à toutes les prescriptions que lui paraissent comporter la sécurité des personnes et la santé publique[1].

Elle peut obliger les chefs de ces établissements à tenir un registre des personnes qui y passent la nuit. (Cass. 29 novembre 1844, Constance.)

942. — Les pouvoirs de l'autorité municipale s'exercent

1. Par arrêt du 28 juillet 1905 le Conseil d'État a jugé que le maire de Marseille, en ordonnant que les locaux dans lesquels auraient été constatés des actes de prostitution (chalets de nécessité) seraient déclarés lieux de débauche et pourraient être fermés, n'a fait qu'user des pouvoirs que lui confere l'article 97 de la loi municipale.

aussi bien sur les filles logées en ville que sur les filles logées dans les maisons de tolérance.

Les unes et les autres peuvent être soumises à des visites médicales périodiques. (Cass. 3 décembre 1847, Corbin; 24 novembre 1865, Gauron; 8 mars 1866, Antonetti.)

Il peut leur être interdit de stationner ou de circuler dans les rues ou promenades à certaines heures. (Cass. 23 avril 1842, Rousseau; 17 novembre 1866, Lambinet.)

Il peut être interdit aux cabaretiers et aubergistes de recevoir des filles publiques. (Cass. 17 juillet 1875, Rochette.) — Voir n° 928.

Il peut être aussi interdit à toutes personnes (et aussi bien aux aubergistes et hôteliers qu'aux autres habitants) de loger des filles publiques ou des femmes vivant de prostitution, sans une autorisation préalable du maire. (Cass. 19 juin 1846, Maucolni; 18 février 1860, Richard; 14 novembre 1861, Delille.)

Mais le pouvoir qu'a le maire de prendre, dans l'intérêt du bon ordre et de la santé publique, des mesures de police à l'égard des femmes ou filles qui se livrent à la prostitution, ne saurait lui conférer le droit d'imposer indistinctement à toutes personnes du sexe féminin employées au service des débitants de boissons de justifier de leur bonne conduite antérieure. (Cass. 20 avril 1901, Touya.) — Voir n° 928.

La Cour de cassation reconnaît même comme en vigueur, à Paris, l'ordonnance de police du 6 novembre 1778, dont l'article 2 interdit, sous peine d'amende, « à tous propriétaires et principaux locataires de maisons, de louer ou sous-louer à d'autres qu'à des personnes de bonne vie et mœurs et bien famées et de souffrir en icelles aucun lieu de débauche[1] (11 juillet 1884, min. public, *Revue gén. d'admin.*, 1884, t. II, p. 455).

1. Le tribunal correctionnel de la Seine a toutefois déclaré que l'article 5 de l'ordonnance de 1778 devait être considéré comme tacitement abrogé par l'ordonnance de police du 25 octobre 1883, qui n'interdit aux logeurs que « de recevoir *habituellement* des filles de débauche » (25 avril 1899, *Revue générale d'administration*, 1899, t. III, p. 446).

Serait, à plus forte raison, légale l'interdiction qui ne s'appliquerait qu'aux propriétaires de certains quartiers. (Cass. 17 août 1882, *Revue générale d'administration,* 1882, t. III, p. 320.)

Le maire a le droit de prendre des mesures pour empêcher la prostitution clandestine et d'ordonner l'inscription d'office, sur les registres de police, avec obligation de subir les visites sanitaires, de toute fille ou femme se livrant à la prostitution. (Cass. 14 novembre 1861, Boussion.)

L'arrêté municipal inscrivant d'office une fille doit, à peine de nullité, lui être notifié dans la forme tracée par l'article 96. (Cass. 20 octobre 1893, Dassy, *Revue générale d'administration,* 1894, t. I, p. 59 ; 24 oct. 1896, Lauger ; 29 juillet 1898, Couet, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 172.) La preuve de la notification ne peut ressortir, en cas de contestation, que du récépissé délivré par la partie intéressée ou, à son défaut, de l'original de la signification. (Cass. 10 mars 1893, Domergue ; 29 juillet 1893, Papot ; 20 octobre 1893, Dassy.) — Voir n° 833.

943. — Aucune disposition législative n'autorise les communes à percevoir des taxes sur les maisons de tolérance et sur les filles qui se livrent à la prostitution. De semblables taxes sont illégales et l'autorité supérieure ne saurait donner son approbation d'une façon même indirecte à leur établissement. Elle ne pourrait, notamment, sanctionner une réorganisation du personnel affecté aux services de la police, comportant la création d'un service spécial dont les frais seraient couverts au moyen d'une taxe de cette nature. (Av. Cons. d'Ét. 27 novembre 1879, Grenoble, *Notes de jurisprudence.*)

944. — CABINETS D'AISANCES[1]. — Les cabinets d'aisances publics, installés dans une maison particulière, ne sont pas considérés comme *lieux publics.* Le maire ne saurait donc invoquer

1. Voir la note sous le n° 941.

le paragraphe 3 de l'article 97 pour les réglementer et soumettre le personnel à des conditions spéciales. (Cass. 27 juillet 1900, Vve Servian.)

4° Police des cimetières et des inhumations.

945. — Le paragraphe 4 de l'article 97, qui range parmi les objets ressortissant à la police municipale le mode de transport des personnes décédées, les inhumations, les exhumations et le maintien du bon ordre dans les cimetières, n'existait pas dans la loi des 16-24 août 1790, à laquelle cet article est emprunté; mais les pouvoirs du maire, en cette matière, étaient inscrits dans d'autres textes et notamment dans les articles 16, 17 et 21 du décret du 23 prairial an XII[1], ainsi conçus :

« Art. 16. — Les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, seront soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales.

« Art. 17. — Les autorités locales sont spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts.

« Art. 21. — Le mode le plus convenable pour le transport des corps sera réglé, suivant les localités, par les maires, sauf l'approbation du préfet. »

946. — Nous renvoyons les explications que nous avons à donner en ce qui concerne le mode de transport des corps à l'article 115, qui traite des tarifs des pompes funèbres (voir nos 1319 et suiv.); nous ne nous occuperons ici que de la police proprement dite des inhumations et des cimetières.

---

1. Répondant à Mgr Freppel, dans la séance de la Chambre des députés du 26 février 1883, le rapporteur a déclaré qu'il n'était rien changé à la législation existante.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA

947. — Aux termes de l'article 77 du Code civil, aucune inhumation ne peut avoir lieu sans une autorisation délivrée, sur papier libre et sans frais, par l'officier de l'état civil, qui ne doit la délivrer qu'après s'être transporté au domicile de la personne décédée pour s'assurer du décès, et que 24 heures après le décès, sauf les cas prévus par les règlements de police.

Dans les communes où existe une chambre funéraire, la constatation du décès peut y être faite. (D. du 27 avril 1889, art. 9.)

En cas de décès survenu à la suite d'une maladie contagieuse ou épidémique, ou en cas de décomposition rapide, le maire peut, sur l'avis du médecin commis, prescrire la mise en bière aussitôt après la constatation du décès et ordonner la sépulture avant les 24 heures. (D. 27 avril 1889, art. 1er.)

L'inhumation sans autorisation est punie de 6 jours à 2 mois de prison et d'une amende de 16 à 50 fr. (C. pén., art. 358, § 1er.)

948. — Le maire est, en outre, chargé par l'article 93 de pourvoir, à défaut de la famille, à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment. — Voir n° 804.

949. — Le maire a le droit de désigner la partie du cimetière dans laquelle l'inhumation peut être faite. Il n'excéderait donc pas ses pouvoirs en refusant à un particulier une concession dans un endroit déterminé du cimetière, par le motif que cette concession nuirait au bon aménagement des tombes, et le préfet ne peut, sans excès de pouvoir, se substituer au maire pour accorder cette concession. (Cons. d'Ét. 20 avril 1883, De Bastard ; Rapp. 11 juin 1875, Hallé.)

Mais le droit de veiller au bon aménagement des tombes n'autoriserait pas le maire à décider qu'une partie du cimetière réservée par le conseil municipal pour des inhumations spéciales (inhumation des membres du clergé) sera désaffectée et concédée à des particuliers, et cela sans qu'une nouvelle déli-

bération du conseil municipal soit intervenue et sans qu'on puisse invoquer un intérêt de police.

Le maire a la police des cimetières, mais les actes de gestion du domaine communal (au nombre desquels sont les concessions dans les cimetières) sont du ressort du conseil municipal, dont le maire ne fait qu'exécuter les décisions. (Cons. d'Ét. 2 juin 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 428.)

950. — Les communes n'ont pas le droit de concéder, gratuitement ou moyennant redevance, des emplacements particuliers soit à l'autorité militaire, soit à des associations laïques ou religieuses dans les cimetières communaux. (Avis de la section de l'int. du Cons. d'Ét. 3 août 1892, *Revue générale d'administration,* 1892, t. III, p. 444.)

951. — Il est interdit aux maires, porte le texte de notre paragraphe, d'établir dans les cimetières aucune distinction ou prescription particulière à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort.

L'article 15 du décret du 23 prairial an XII prescrivait, au contraire, d'affecter dans le cimetière des parties séparées aux différents cultes. Cet article a été expressément abrogé par la loi du 14 novembre 1881, afin de faire cesser de regrettables conflits. Le cimetière est absolument neutre aujourd'hui et les seules distinctions que l'on puisse y établir sont celles que commande le bon aménagement du terrain, la séparation notamment des concessions perpétuelles et des concessions temporaires.

952. — Les cercueils doivent être déposés dans des fosses ou tranchées à une profondeur de $1^{m},50$ au moins. (D. du 27 avril 1889, art. 12.)

Chaque fosse particulière doit avoir au minimum une largeur de 80 centimètres sur une longueur de 2 mètres.

Pour l'inhumation des enfants en bas âge, les fosses peuvent être réduites à 1 mètre superficiel.

Les fosses doivent être distantes entre elles de 30 centimètres au moins.

Les concessions, dans le cas où il n'y a pas de caveau de famille, ne peuvent recevoir plusieurs corps que si cinq années au moins séparent chaque inhumation ou si les corps ont été placés de manière que la profondeur réglementaire soit observée dans la dernière inhumation.

Dans les inhumations en tranchée, les cercueils doivent être distants les uns des autres d'au moins 20 centimètres. (D. 27 avril 1889, art. 13, 14 et 15.)

953. — L'arrêté municipal qui interdit les inhumations ailleurs que dans le cimetière commun est légal et obligatoire. (Cass. 10 octobre 1856, ministère public.)

L'autorité municipale peut donc s'opposer à ce que le corps d'un habitant de la commune soit dirigé sur le cimetière d'une autre commune[1]. (Cass. 23 mars 1862, Domat; Cons. d'Ét. 23 février 1861, Chaussavoine.) — Voir n° 961.

954. — Le transport des corps est autorisé par le maire ou le sous-préfet, selon qu'il a lieu dans les limites de la commune ou de l'arrondissement.

Le transport dans un autre département est autorisé par le préfet du département où le décès a eu lieu.

Le transport de l'étranger en France est autorisé par le ministre de l'intérieur. (D. 27 avril 1889, art. 4.)

955. — Les exhumations ne peuvent, comme les inhumations, avoir lieu sans autorisation. Le maire peut interdire qu'il y soit procédé sans la présence du commissaire de police. (Cass. 16 janvier 1868, Paudot.) — Voir n° 956.

1. Voir, sur cette question et sur plusieurs autres relatives aux droits de l'autorité municipale en matière d'inhumation, une étude de M. Ducrocq publiée sous un arrêt de la cour de Poitiers du 30 mai 1884 (Dalloz, 1884, 2, 185).

956. — Mais peut-il imposer aux familles, par son arrêté, l'obligation de payer une vacation déterminée au commissaire de police? Nous avions précédemment conclu dans le sens de la négative, en nous fondant sur ce même arrêt de la Cour de cassation.

Mais, depuis, est intervenue la loi du 30 mars 1902 qui porte (art. 62) que les commissaires de police et, dans les communes qui n'en ont point, les gardes champêtres pourront seuls être délégués par l'autorité compétente pour assister aux opérations d'exhumation.

Ces fonctionnaires auront droit, sauf dans les opérations qui constituent des actes d'instruction criminelle, dans celles qui sont faites aux frais du ministère de la guerre ou en cas d'indigence, à des vacations fixées par le maire, après avis du conseil municipal, mais dont un règlement d'administration publique déterminera le minimum et le mode de perception [1].

957. — La décision du maire qui refuse d'autoriser ou de prescrire une exhumation ne peut être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoirs [2]. (Cons. d'Ét. 24 février 1870, Doizi; 20 janvier 1882, Lafaille; *conf.* 13 mars 1872, Tamelier; 11 juin 1871, Hallé.)

L'autorité judiciaire serait d'ailleurs incompétente pour connaître d'une demande en dommages et intérêts dirigée contre le maire à raison de ce refus. (C. de Paris 18 juillet 1879, Crosse.)

Mais elle aurait qualité pour connaître d'une contestation portant sur les droits à l'usage d'une tombe concédée, dans le cas, par exemple, où un particulier réclamerait l'exhumation d'une personne qu'il prétendrait avoir été inhumée sans droit

---

1. Ce règlement a été rendu le 12 avril 1905 (*Officiel* du 14). Le minimum de la vacation est à Paris de 8 fr.; dans les communes suburbaines de la Seine et dans les villes de plus de 100 000 habitants, 5 fr.; dans les communes de 100 000 habitants et au-dessous, 3 fr.

2. Voir, sur la question des recours contre les décisions municipales relatives aux inhumations, l'étude de M. Ducrocq déjà citée (Dalloz, 1884, 2, 185).

dans une sépulture lui appartenant exclusivement. (Cour de Paris, 4 juillet 1884, Depoilly.)

958. — L'autorité municipale a le droit de fixer les heures des convois et d'en tracer l'itinéraire. (Cass. 23 janvier 1874, Camescasse, 15 mai 1905, arr. de Cateau.)

Cette décision a été rendue à l'occasion d'un arrêté du préfet du Rhône, agissant en qualité de maire de Lyon, fixant pour les enterrements civils une heure et un itinéraire spéciaux; il ne pourrait plus être pris aujourd'hui dans le même but, puisque la loi interdit toute distinction à raison des croyances et des circonstances qui ont accompagné la mort, et que, spécialement, la loi du 15 novembre 1887, sur la liberté des funérailles, dispose qu'il ne pourra jamais être établi, même par voie d'arrêté, des prescriptions particulières applicables aux funérailles, en raison de leur caractère civil ou religieux (art. 2). Mais le droit du maire d'édicter des dispositions générales pour la réglementation des convois n'en subsiste pas moins.

L'arrêté municipal qui fixe les heures des convois funèbres ne peut être attaqué devant les tribunaux sous le prétexte qu'il ne présente « aucun rapport d'utilité ». L'autorité judiciaire n'est pas en effet appelée à contrôler l'utilité ou l'opportunité des arrêtés. Cela regarde l'autorité administrative. (Cass. 5 mai 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 311.)

Le maire peut aussi fixer l'itinéraire à suivre par les convois funèbres pour se rendre de la maison mortuaire à l'église et de l'église au cimetière, pourvu que son arrêté n'ait pour but que de maintenir la libre circulation dans les rues et ne contienne aucune disposition relative à la participation du clergé aux enterrements. (Cons. d'Ét. 10 juin 1901, Marchand.)

Le projet de loi sur la séparation des Églises et de l'État contenait, en ce qui concerne la participation du clergé aux enterrements, un paragraphe ainsi conçu : « Les cérémonies

funèbres seront réglées dans toutes les communes par arrêté municipal dans les conditions de la loi du 15 novembre 1887. » Mais à la suite de l'adoption de l'amendement qui est devenu le premier paragraphe de l'article 27 de la loi et qui laisse les processions dans le domaine de la police municipale (voir n° 900), le paragraphe a été supprimé comme « n'ayant plus d'objet ». (Déclaration du ministre à la Chambre des députés, séance du 27 juin 1905.) C'est dire que la question se trouve résolue par cet amendement qui embrasse « les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures du culte ».

959. — Le maire ne pourrait s'opposer à ce que des signes distinctifs de la religion à laquelle le décédé appartient, et notamment des croix, soient placés sur sa tombe. Les dispositions de l'article 12 du décret du 23 prairial an XII, qui permettent « à chaque particulier, sans besoin d'autorisation, de faire placer sur la fosse de son parent ou de son ami une pierre sépulcrale ou autre signe distinctif de sépulture, ainsi qu'il a été pratiqué jusqu'à présent », sont maintenues avec leur interprétation ancienne. (Réponse du rapporteur de la Chambre à Mgr Freppel, séance du 26 février 1883, et du rapporteur du Sénat à M. Chesnelong, séance du 11 février 1884.)

La loi du 9 décembre 1905 (art. 8) sur la séparation des églises et de l'État, qui interdit pour l'avenir l'apposition d'aucun signe ou emblème religieux sur les emplacements publics, excepte formellement de sa prohibition les terrains de sépulture dans les cimetières et les monuments funéraires. — Voir n° 898 *bis*.

Mais toute inscription placée sur les tombes doit être soumise à l'approbation du maire. (Ord. 6 décembre 1843, art. 6.)

960. — Le maire ayant la police des cimetières et le droit de nommer à tous les emplois communaux a seul qualité pour désigner le fossoyeur (Cass. 7 septembre 1850; Cons. d'Ét. 12 juillet 1889) et le gardien du cimetière; mais ses pouvoirs

de police ne l'autoriseraient pas à conférer à certaines personnes le monopole de l'entretien des tombes particulières. Sans doute il peut, dans l'intérêt du bon ordre, imposer à tous les industriels qui travaillent dans le cimetière certaines conditions égales pour tous, mais il ne saurait soumettre l'exercice de leur industrie à la concession d'une autorisation. (Trib. de simple police de Digoin 31 juillet 1897, *Revue générale d'administration,* 1898, t. III, p. 75; Cass. 4 janvier 1902, Pralong, *ibidem,* 1902, t. III, p. 68.)

961. — Aux termes du décret du 27 avril 1889 (art. 10), la sépulture dans le cimetière d'une commune est due : 1° aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile; 2° aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient mortes dans une autre commune; 3° aux personnes non domiciliées dans la commune, mais y ayant droit à une sépulture de famille. — Voir n° 953.

962. — Plusieurs communes peuvent n'avoir qu'un cimetière. Il arrive quelquefois aussi que le cimetière d'une commune est situé sur le territoire d'une commune voisine. (Cons. d'Ét. 4 décembre 1874, commune de Villemoutiers.)

A qui, dans ce cas, appartiendra la police du cimetière? Nous croyons qu'en cas de cimetière commun, la police tout entière appartient au maire de la commune sur le territoire de laquelle est situé le cimetière; mais dans la seconde hypothèse, si le maire de cette commune conserve sa juridiction territoriale en ce qui concerne la police proprement dite, si lui seul aurait qualité pour agir en cas de désordre, de tumulte, de vol, la police des inhumations revient au maire de la commune propriétaire du sol. (*Bull. off. Min. int.,* 1857, p. 170[1].)

1. Sur les difficultés auxquelles peut donner lieu le partage d'un cimetière indivis, voir C. de Toulouse 9 février 1900 (*Revue gén. d'adm.*, 1900, t. III, p. 333). Dans une autre espèce, le Tribunal des conflits a dû intervenir pour décider que les contestations sur la répartition des produits était d'ordre judiciaire. (Confl. 8 novembre 1902, *Revue générale d'administration,* 1903, t. I, p. 190.)

963. — Toute personne peut être enterrée dans sa propriété, pourvu que cette propriété soit située hors de l'enceinte des communes (ou plutôt des habitations), à la distance d'au moins 35 à 40 mètres de cette enceinte (D. 23 prairial an XII, art. 14), et que le maire ait accordé son autorisation : (Cass. 14 avril 1838, min. publ.)

Cette autorisation ne confère pas, d'ailleurs, aux membres de la famille le droit d'être inhumés dans cette sépulture privée. Une autorisation spéciale est nécessaire pour chaque inhumation. (Cass. 11 juillet 1856, Bosc.)

Le droit de surveillance de l'autorité municipale s'exerce aussi bien sur les cimetières privés que sur les cimetières publics. (D. 23 prairial an XII, art. 16[1].)

964. — En principe, les établissements publics ou les communautés religieuses ne doivent pas être autorisés à ouvrir des cimetières particuliers pour la sépulture de leurs membres. (*Bull. off. Min. int.*, 1860, p. 431; 1864, p. 319.) Le gouvernement peut, toutefois, autoriser des exceptions à cette règle, et certains hospices notamment ont pu établir des cimetières spéciaux[2].

965. — L'article 13 du décret de prairial porte que le maire peut autoriser, sur l'avis des administrateurs des hospices, la fondation, dans l'enceinte des hôpitaux, de sépultures pour les donateurs et bienfaiteurs de ces établissements. Mais comme ces décisions constituent un hommage public, elles doivent être approuvées par décret, conformément à l'ordonnance du 10 juillet 1816. (Voir *Revue générale d'administration*, 1883, t. III, p. 416.)

---

1. Voir l'étude de M. Ducrocq déjà citée, Dalloz, 1884, 2, 185.

2. Voir, pour les conditions auxquelles sont subordonnées ces créations, *Revue générale d'administration*, 1882, t. II, p. 461. — Le Conseil d'État, saisi depuis d'une demande de création de cimetière spécial pour un établissement protestant, a refusé, en objectant la loi du 14 novembre 1881, qui interdit toute distinction de culte. (Avis 28 juillet 1885, asile de Laforce.)

966. — *Chambres funéraires.* — Il peut être établi des chambres funéraires destinées à recevoir, avant la sépulture, les corps des personnes dont le décès n'a pas été causé par une maladie contagieuse. Ces chambres sont créées, sur la demande du conseil municipal, par le préfet, après enquête et avis du conseil d'hygiène. (D. 27 avril 1889, art. 5.) — Voir n° 1505.

967. — *Embaumement.* — Il ne peut être procédé à l'embaumement d'un corps sans autorisation du maire. (D. 27 avril 1889, art. 3.)

968. — *Incinération.* — Il appartient également au maire d'autoriser l'incinération des corps.

Le décret du 27 avril 1889 fixe les conditions auxquelles cette autorisation est subordonnée.

Il faut une demande écrite du membre de la famille ou de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, un certificat du médecin traitant et un rapport d'un médecin assermenté commis par le maire certifiant que la mort est due à une cause naturelle (art. 17).

L'autorisation ne peut donc être accordée lorsque la mort est le résultat d'un suicide ou d'un accident. (Avis du Cons. d'Ét. 15 mai 1900.)

Si l'incinération doit être faite dans une autre commune que celle où le décès a eu lieu, il faut en outre justifier de l'autorisation de transporter le corps (art. 18). — Voir n° 954.

Les cendres ne peuvent être déposées que dans les lieux de sépulture et ne peuvent être déplacées qu'avec l'autorisation du maire. — Voir n° 1505.

969. — Pour les produits des cimetières, voir l'article 133, 9° (nos 1498 et suiv.).

Pour la clôture, l'entretien et la translation des cimetières, voir l'article 136, 13° (nos 1751 et suiv.).

Pour les pompes funèbres, l'article 115 (nos 1319 et suiv.).

5° Fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure. — Salubrité des comestibles.

970. — Le paragraphe 5° de l'article 97 place au nombre des attributions de police du maire, l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente. A cette matière se rattachent les règlements relatifs aux poids publics, à la boulangerie, à la boucherie et à la taxe du pain et de la viande.

Parlons d'abord de la fidélité du débit.

Fidélité du débit.

971. — Les arrêtés que les maires peuvent prendre en vertu de ce paragraphe ne doivent pas être confondus avec ceux qu'il appartient au préfet de prendre, en vertu de la loi du 4 juillet 1837 et de l'ordonnance du 17 avril 1839, pour assurer l'uniformité légale et la vérification périodique des poids et mesures. Cette ordonnance, qui n'a point été abrogée par la loi de 1884, rappelle, d'ailleurs, que le maire est au nombre des fonctionnaires chargés de l'inspection du débit des marchandises qui se vendent au poids et à la mesure (art. 28), l'invite à s'assurer, par de fréquentes visites, de l'exactitude et du fidèle usage des poids et mesures (art. 29 et 30), le charge spécialement de veiller à la fidélité du débit des marchandises qui, étant fabriquées au moule ou à la forme, se vendent à la pièce ou au paquet, comme correspondant à un poids déterminé (art. 31), et ordonne que les contraventions aux arrêtés municipaux soient poursuivies conformément aux lois (art. 55).

972. — La surveillance du maire s'exerce sur le débit de toute espèce de marchandises ; c'est dans ce sens que doit être entendu le mot *denrées*.

Ainsi, la Cour de cassation a reconnu qu'il comprend le charbon de terre (10 janvier 1823, Bernard).

973. — Le maire peut, en vertu du droit que lui confère ce paragraphe, prescrire que les futailles destinées à contenir les liquides mis en vente soient préalablement jaugées et marquées (Cass. 31 octobre 1816, Pousnet); — que les bouteilles soient de la contenance d'un litre ou de ses fractions et soient également vérifiées et marquées (Cass. 31 octobre 1822, Marvejols); — que les sacs présentés au marché ne contiennent que l'hectolitre ou ses divisions légales (Cass. 1er avril 1826, Verdier; 10 avril 1856, Delpech); — que le poids net des chandelles et bougies soit indiqué sur les paquets[1]; — que la vente du beurre n'ait lieu qu'en mottes, telles qu'elles sont achetées des cultivateurs (Cass. 15 septembre 1854, Jaouen); — que pour les étoffes vendues ordinairement à la pièce, les plis aient une certaine longueur et les pièces un certain nombre de plis (Cass. 21 juin 1821, Villefranche; 15 mai 1829, Destiennes).

Il peut exiger des marchands forains qu'ils pèsent ou mesurent publiquement leurs marchandises, sous les yeux des acheteurs (Cass. 8 mai 1841, Canchon);

Que les coupons d'étoffes mis en vente portent l'indication de l'aunage (Cass. 7 mai 1841, Labrousse).

974. — La Cour de cassation de Belgique a décidé que le droit du maire d'assurer la fidélité du débit l'autorise à enjoindre aux marchands de margarine d'indiquer, par un écriteau, la nature de cette marchandise (26 décembre 1883, Talmasse).

En France, la loi du 16 avril 1897, qui a remplacé la loi du 14 mars 1887, en a fait une obligation stricte pour les fa-

---

1. Une circulaire du ministre du commerce du 14 mai 1855 trace les règles à suivre à cet égard et recommande aux préfets d'annuler les arrêtés municipaux qui s'écarteraient du modèle donné. Tout paquet doit indiquer, en caractères d'un centimètre au moins, le poids net, enveloppe non comprise.

bricants et marchands. Cette loi, relative à la répression de la fraude dans le commerce du beurre et à la fabrication de la margarine, a été complétée par un règlement d'administration publique du 9 novembre 1897[1]. La fabrication de la margarine et même les locaux où l'on fabrique du beurre pour la vente, sont soumis à une surveillance spéciale. Cette surveillance est exercée par des employés des contributions indirectes et par des agents commissionnés par le ministre de l'agriculture. Elle échappe donc, en général, aux maires. Ceux-ci ont seulement à assurer l'application de l'article 3, § 4, de la loi qui interdit l'introduction de la margarine sur les marchés ailleurs qu'aux endroits spécialement désignés à cet effet par l'autorité municipale, et de l'article 9 du règlement d'administration publique portant que, dans les halles et marchés, des pavillons et comptoirs distincts doivent être affectés au déchargement et à la vente de la margarine, d'une part, et du beurre, d'autre part.

De plus, l'autorité municipale conserve tous ses droits de surveillance sur les produits exposés et mis en vente, et il lui appartient notamment de faire saisir ceux qui lui paraîtraient contraires à la *salubrité*. — Voir n° 985.

975. — Le maire a le droit et le devoir de veiller à ce que l'acheteur ne soit pas trompé, non seulement sur le poids, mais encore sur la nature de la marchandise. Cependant il ne faudrait pas pousser trop loin cette interprétation. Ainsi, il a été jugé, avec raison, que le maire excéderait son droit en obligeant les marchands à indiquer les défectuosités ou le bon ou mauvais teint des étoffes mises en vente. (Cass. 7 mai 1841, Salvador.)

976. — Pour l'exercice de son droit de surveillance, le

1. La loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles a substitué des pénalités nouvelles à celles que fixaient les articles 17, 19 et 20 de la loi du 16 avril 1897.

maire peut pénétrer dans les boutiques et magasins. (Cass. 20 avril 1809, Guy; Ord. 17 avril 1839, art. 29.)

976 bis. — Mais s'il appartient au maire de prescrire toutes les mesures destinées à assurer la fidélité des transactions et le bon ordre sur la voie publique, il excède ses pouvoirs en interdisant, d'une façon générale, la vente des bestiaux dans des locaux privés, alors surtout que ladite interdiction s'applique à des marchands domiciliés, patentés dans la commune et y dirigeant des établissements aménagés pour la vente des bestiaux et soumis à l'inspection sanitaire. (Cons. d'Ét. 17 février 1905, Narbonne; *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 435.)

977. — *Bureaux de poids publics.* — Du droit du maire de surveiller la fidélité du débit des marchandises qui se vendent au poids et à la mesure découle le droit de surveillance et de réglementation des bureaux de poids publics. L'article 29 de l'ordonnance du 17 avril 1839 dispose, en conséquence, que le maire a la surveillance des bureaux publics de pesage et de mesurage dépendant de l'administration municipale.

Aux termes de l'arrêté du 7 brumaire an IX et de la loi du 29 floréal an X, des bureaux publics de pesage et de mesurage sont établis par le gouvernement[1] dans les communes qui en sont jugées susceptibles.

Dans les lieux où il ne sera pas créé de bureaux publics,

1. La décision appartient aujourd'hui au préfet en vertu du décret de décentralisation du 25 mars 1852. La Cour de cassation semble considérer même comme suffisante l'approbation implicite résultant de ce que l'arrêté municipal prescrivant le pesage obligatoire par des peseurs jurés a été adressé au préfet conformément à l'article 95 de la loi municipale et de ce que plus d'un mois s'est écoulé depuis le récépissé. Cette solution nous semblerait contestable, car l'établissement d'un service de poids publics entraîne l'adoption d'un tarif de droits de pesage, et ce tarif doit être expressément approuvé par le préfet (art. 68, 7°). Mais l'arrêt de la Cour de cassation peut s'expliquer par cette circonstance que le jugement qui lui était déféré constatait en fait (bien qu'à tort) que l'arrêté municipal avait été approuvé et que la Cour a dû accepter cette constatation souveraine (21 novembre 1884, Gauthier).

les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur seront confiées, par le préfet, à des citoyens d'une probité et d'une capacité reconnues, lesquels prêteront serment. (Arrêté de brumaire, art. 2 et 3.)

Aucune autre personne que lesdits employés ou préposés ne pourra exercer, dans l'enceinte des marchés, halles et ports, la profession de peseur, mesureur et jaugeur, à peine de confiscation des instruments destinés au mesurage. (*Ibidem,* art. 4.)

L'enceinte desdits marchés, halles et ports, sera déterminée et dé ignée d'une manière apparente par l'administration municipale, sous l'approbation du sous-préfet. (*Ibidem,* art. 5.)

En dehors des marchés, halles et ports, nul n'est tenu de se servir du bureau public, si ce n'est en cas de contestation. (*Ibidem,* art. 4, et Loi 29 floréal an X, art. 1er.)

978. — La Cour de cassation interprète ces dispositions en ce sens que, dans les localités où il existe des bureaux de pesage et de mesurage, les particuliers sont tenus de recourir aux préposés en cas de contestation entre le vendeur et l'acquéreur, ou lorsqu'en dehors de toute contestation, le pesage ou le mesurage se fait dans l'enceinte des halles, marchés et ports; mais que tout citoyen, à la condition de se servir de poids et mesures étalonnés et légaux, a le droit de faire peser, dans les maisons particulières, même les denrées exposées et mises en vente sur les foires et marchés (25 mars 1882, Dumans et Lamarre).

La cour de Toulouse a jugé, dans le même sens, qu'un arrêté municipal ne peut empêcher un particulier d'établir dans un terrain lui appartenant, en dehors des halles et marchés, des appareils de pesage et mesurage et de les mettre, moyennant redevance, à la disposition du public (21 août 1881, Alabert).

Mais, dans l'enceinte des halles et marchés, le maire peut imposer l'intermédiaire des préposés publics, même en l'absence de toute contestation, et le droit de peser n'appartient alors ni au vendeur, ni à l'acheteur, ni aux tiers. (Cass. 23 février 1877, Blanchon; 13 novembre 1879, Beer; 3 janvier 1880, Augeron.)

Comme il s'agit d'une restriction à la liberté du commerce, les arrêtés municipaux doivent être strictement interprétés[1].

979. — C'est à l'administration municipale, nous l'avons dit (n° 977), qu'appartient le droit de déterminer l'enceinte des halles et marchés pour l'application du privilège des préposés publics. Ainsi, elle peut comprendre dans le périmètre les rues et promenades qui, pendant la durée des marchés, sont considérées comme en faisant partie. (Cass. 8 octobre 1842, Ribes; 24 juin 1843, Laporte; 16 mai 1857, Nielly; 30 mars 1860, Buldy.) Un abattoir, où la vente et l'achat à la cheville ont été autorisés et se pratiquent journellement, doit être considéré comme un marché. (Cass. 29 juillet 1882, Durbec.) Les maisons particulières ayant accès sur le marché ne sont pas considérées comme en faisant partie (Cass. 8 décembre 1893, Arnaud), à moins qu'il ne s'agisse d'un immeuble affecté de tout temps à l'usage de marché (Cass. 16 décembre 1893, Graglia).

980. — Pour les tarifs des droits de pesage, voir l'article 133, 8° (n° 1494).

Salubrité des comestibles.

981. — Le Code pénal, modifié par les lois des 27 mars 1851 et 5 mai 1855, punissait d'un emprisonnement de trois mois à un an au plus, et d'une amende *minimum* de 50 fr. : 1° ceux qui falsifieront les boissons, substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues; 2° ceux qui mettront en vente des boissons, substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses qu'ils sauront être falsifiées ou corrompues.

---

1. Le décret du 16 juin 1808, qui rendait obligatoire l'emploi des préposés des poids publics pour toutes les opérations qui se font dans les halles et marchés de Paris, à l'aide de grandes balances, a été abrogé par la loi du 20 avril 1881. Le recours aux bureaux de poids publics est donc aujourd'hui facultatif.

Ces dispositions sont aujourd'hui abrogées et remplacées par les dispositions beaucoup plus sévères de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles[1].

981 bis. — Le maire, chargé par l'article 97 de veiller à la salubrité des comestibles mis en vente, doit tout d'abord rappeler les prohibitions légales. Il a, de plus, le droit et le devoir

1. Loi du 1er août 1905 :

« Art. 3. — Seront punis des peines portées par l'article 1er de la présente loi (emprisonnement de trois mois au moins, un an au plus et amende de 100 à 5,000 fr. ou l'une de ces deux peines seulement) :

« 1° Ceux qui falsifieront des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, des substances médicamenteuses, des boissons et des produits agricoles ou naturels destinés à être vendus ;

« 2° Ceux qui exposeront, mettront en vente ou vendront des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, des boissons et des produits agricoles ou naturels qu'ils sauront être falsifiés ou corrompus ou toxiques ;

« 3° Ceux qui exposeront, mettront en vente ou vendront des substances médicamenteuses falsifiées ;

« 4° Ceux qui exposeront, mettront en vente ou vendront, sous forme indiquant leur destination, des produits propres à effectuer la falsification des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, des boissons et des produits agricoles ou naturels et ceux qui auront provoqué à leur emploi par le moyen de brochures, circulaires, prospectus, affiches, annonces ou instructions quelconques.

« Si la substance falsifiée ou corrompue est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, ou si elle est toxique, de même si la substance médicamenteuse falsifiée est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, l'emprisonnement devra être appliqué. Il sera de trois mois à deux ans et l'amende de 500 à 10,000 fr.

« Ces peines sont applicables même au cas où la falsification nuisible serait connue de l'acheteur ou du consommateur.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux fruits frais et légumes frais fermentés ou corrompus.

« Art. 4. — Seront punis d'une amende de 50 à 3,000 fr. et d'un emprisonnement de six jours au moins et de trois mois au plus, ou de l'une de ces deux peines seulement :

« Ceux qui, sans motifs légitimes, seront trouvés détenteurs dans leurs magasins, boutiques, ateliers, maisons ou voitures servant à leur commerce, ainsi que dans les entrepôts, abattoirs et leurs dépendances et dans les gares ou dans les halles, foires et marchés ;

« Soit.... ;

« Soit de denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, de boissons, de produits agricoles ou naturels qu'ils savaient être falsifiés, corrompus ou toxiques ;

« Soit de substances médicamenteuses falsifiées ;

« Soit de produits, sous forme indiquant leur destination, propres à effectuer la

de prendre les arrêtés et les mesures qu'il juge nécessaires pour empêcher que des comestibles nuisibles à la santé ne soient mis en vente.

Mais le pouvoir du maire ne s'exerce que sur les comestibles destinés à la consommation locale et non sur ceux qui doivent être exportés. (Cass. 22 mars 1872, Auxonne; 17 juin 1881, Bône.) — Voir n° 914.

982. — Le mot *comestible* qu'emploie le législateur lorsqu'il parle de la salubrité, est plus restreint que le mot *denrée* qu'il emploie dans le même paragraphe lorsqu'il s'agit de la fidélité du débit, et ne s'applique qu'à ce qui sert à l'alimentation de l'homme. (La loi du 1er août 1905 met sur la même ligne l'alimentation de l'homme et celle des animaux.)

Quant aux substances nuisibles et vénéneuses qui entrent dans des fabrications étrangères à l'alimentation, telles que jouets, couleurs, etc., le maire peut également en interdire ou en réglementer l'emploi, mais il agit alors en vertu de son droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les accidents.

983. — Sont donc obligatoires et légaux : les arrêtés municipaux qui défendent ou réglementent la vente des champignons, des animaux morts de maladie, des veaux tués trop jeunes; — les règlements qui soumettent les viandes ou les poissons à une inspection préalable (Cass. 21 décembre 1832, Demuth; 7 avril 1837, Chateigner; 20 juin 1828, Louineau); — ceux qui prescrivent que tous les comestibles d'une certaine

---

falsification des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux, ou des produits agricoles ou naturels.

« Si la substance alimentaire falsifiée ou corrompue est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, ou si elle est toxique, de même si la substance médicamenteuse falsifiée est nuisible à la santé de l'homme ou des animaux, l'emprisonnement devra être appliqué.

« Il sera de trois mois à un an et l'amende de 100 à 5,000 fr.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux fruits frais et légumes frais, fermentés ou corrompus. »

nature (notamment le poisson et le gibier), destinés à la consommation locale, seront conduits sur le marché afin d'être soumis à une vérification (Cass. 22 juillet 1859, Mallet; 3 janvier 1885, Martin; 4 août 1899, *Revue générale d'administration*, 1900, t. I, p. 36; Cons. d'Ét. 18 mars 1887, Martin); — ceux qui interdisent l'exposition et la mise en vente de toute denrée nuisible (Cass. 18 avril 1856, Giquel), et spécialement des fruits que leur défaut de maturité rendrait dangereux pour la santé (Cass. 17 novembre 1866, Demech; 29 février 1868, Loubat); — ceux qui interdisent aux charcutiers de laisser séjourner leurs produits dans des vases de cuivre étamés ou non; — ceux qui interdisent aux chaudronniers d'employer le plomb dans l'étamage; — ceux qui interdisent aux épiciers de conserver du vinaigre dans des vases vernis; — ceux qui exigent que les denrées apportées au marché et non vendues soient conservées dans des remises spéciales où leur état pourra être constaté. (Cass. 31 mars 1838, Picard.)

984. — Mais doivent être annulés pour excès de pouvoir (détournement de pouvoir) les arrêtés municipaux interdisant expressément ou implicitement, par un ensemble de prescriptions édictées en dehors de toute préoccupation de salubrité publique, l'introduction et la vente, sur le territoire de la commune, de viandes provenant d'animaux abattus ailleurs que dans l'abattoir communal ou dans tous autres abattoirs publics. (Cons. d'Ét. 22 mai 1896, Carville; 24 mars 1899, Syndicat des bouchers de Bolbec; voir pour analogie Cons. d'Ét. 5 février 1892, Syndicat des agriculteurs du Loiret; 8 février 1901, Hennequin; 6 mars 1903, Rouault; 4 décembre 1903, Barthe, Jaudet et autres.)

985. — Le maire peut, en vertu du même paragraphe, faire saisir, s'il y a urgence, chez les marchands et détruire les comestibles corrompus ou nuisibles. (Cass. 3 septembre 1842, Bidet.) Il peut, à plus forte raison, s'opposer à l'introduction

en ville de fromages reconnus impropres à la consommation. (Cass. 19 octobre 1898, Delimal.)

986. — Pour le beurre et la margarine, voir n° 974.

Taxe du pain et de la viande.

987. — Nous devons parler ici, comme se rattachant aux attributions que le maire exerce pour assurer la fidélité du débit et la salubrité des comestibles, des droits qui lui sont attribués en ce qui concerne la réglementation de la boulangerie et de la boucherie.

L'article 30, titre Ier, de la loi du 19 juillet 1791 porte : « La taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu, dans aucune ville ou commune du royaume, que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis en aucun cas de l'étendre sur le vin, sur le blé et les autres grains, ni autre espèce de denrées. »

M. Gatineau avait proposé de comprendre cet article au nombre des dispositions abrogées par l'article 168, mais son amendement a été repoussé (séance du 6 novembre 1883).

Le maire conserve donc, à l'égard de la vente du pain et de la viande, des droits spéciaux. (Cass. 15 février 1898, Gendre.)

988. — *Boulangerie*[1]. — L'exercice de la boulangerie était autrefois réglementé ; mais un décret du 22 juin 1863 a abrogé « les dispositions des décrets, ordonnances ou règlements généraux ayant pour objet de limiter le nombre des boulangers, de les placer sous l'autorité des syndicats, de les soumettre aux formalités des autorisations préalables pour la fondation et la fermeture de leurs établissements, de leur imposer des réserves de farine ou de grains, des dépôts de garantie ou des caution-

1. Le maire ne pourrait exiger que la vente des grains n'ait lieu qu'au marché. — La loi du 7 vendémiaire an IV, qui le prescrivait, est abrogée depuis longtemps et le commerce des grains est absolument libre. (Décis. Int. 28 avril 1894, Corrèze.)

nements en argent, de réglementer la fabrication, le transport ou la vente du pain, autres que les dispositions relatives à la salubrité et à la fidélité du débit du pain mis en vente ».

989. — Le maire ne pourrait donc plus aujourd'hui réglementer les conditions de placement des ouvriers boulangers (Cass. 19 février 1864, Féré), ou interdire aux boulangers forains de porter le pain à domicile ou d'avoir des dépôts en ville (Circ. Min. Com. 3 août 1863).

Mais ils ont le droit d'établir, de supprimer ou de rétablir la taxe du pain (Cass. 21 novembre 1867, Bérard; 3 janvier 1878, Sergent; 11 janvier 1889, Fouque); — d'exiger que les pains mis en vente aient un poids déterminé ou portent l'indication du poids (Cass. 12 mars 1864, Beaudet); — de prescrire aux boulangers de tenir leurs boutiques approvisionnées de pain taxé [1] et de leur défendre d'en exposer de mauvaise qualité ou n'ayant pas le degré de cuisson nécessaire (Cass. 29 mai 1868, Arlhac); — d'imposer aux porteurs de pain l'obligation d'être toujours munis de balances et de poids, afin que les acheteurs puissent vérifier le poids du pain, s'ils le jugent convenable (Trib. corr. de Rochefort 25 septembre 1890, Dalloz, 1891, 2, 253).

Mais le fait de vendre au-dessous de la taxe ne constitue pas une infraction au règlement municipal. (Cass. 21 juin 1851, Étienne; 11 mars 1852, Michel.)

Le maire a seulement le droit de veiller à ce que le pain vendu au-dessous de la taxe soit, comme le pain taxé, de bonne qualité; d'interdire certaines fabrications, si elles sont nuisibles à la santé ou si elles ne permettent pas la loyale application de la taxe.

---

1. Cette obligation d'avoir toujours un approvisionnement de pain taxé était confirmée par de nombreux arrêts de la Cour de cassation. Mais le Conseil d'État a récemment jugé, sur un recours formé par des boulangers de Beauvais, qu'en prescrivant aux boulangers de tenir leurs boutiques constamment garnies de pain soumis à la taxe, le maire avait violé la liberté du commerce de la boulangerie et il a annulé l'arrêté municipal et la décision préfectorale qui l'avait maintenu (31 juillet 1903. *Jurisprudence municipale et rurale*, 1903, III, p. 162, et *Revue générale d'administration*, 1904, t. I, p. 164). — Voir la note au n° 998.

990. — Si, dans les circonstances exceptionnelles, le maire peut être amené à prendre, pour assurer l'alimentation publique, des mesures spéciales, il doit respecter en temps ordinaire l'initiative privée et la liberté du commerce et de l'industrie. Serait, en conséquence, nulle de droit une délibération du conseil municipal accordant sur les fonds du budget une subvention à une boulangerie coopérative. Il n'appartient pas au pouvoir municipal de s'immiscer dans les conflits économiques à l'aide des deniers des contribuables. (Cons. d'Ét. 1er février 1901, Poitiers.) — Voir n° 1810.

991. — Dans la séance de la Chambre des députés du 3 mars 1885, à l'occasion de la discussion du droit d'entrée sur le blé, M. Delattre avait demandé que la vente du pain sur la voie publique fût déclarée libre. Cet amendement avait été accepté par la commission ; mais il a été rejeté sur les observations du ministre de l'intérieur, qui fit remarquer que, pour le pain moins que pour toute autre denrée, il convenait de restreindre les droits qui appartiennent au maire, tant pour assurer la fidélité du débit et la salubrité des comestibles, que pour la police de la voie publique. La vente du pain sur la voie publique reste donc soumise aux mêmes règles que la vente de toutes les autres marchandises.

992. — *Boucherie.* — Le commerce de la boucherie, comme celui de la boulangerie, est libre, mais il peut être réglementé.

Le maire ne pourrait donc soumettre l'exercice de la profession de boucher à une autorisation préalable ou limiter le nombre des bouchers ; mais il peut exiger une déclaration de ceux qui veulent ouvrir un étal. (Cass. 26 mars 1831, Tissot.) — Il peut prescrire, pour la tenue des étaux, les conditions d'aération et de propreté qu'il juge nécessaires. (Cass. 24 juin 1831, Bosseron.) — Il peut régler la forme des voitures destinées au transport des viandes (Cons. d'Ét. 30 juin 1859, bou-

chers de Lyon); — déterminer et imposer des marques spéciales aux viandes exposées, suivant leur provenance (Avis du Ministre de l'intérieur 24 septembre 1889); — prescrire, pour l'abatage des animaux, les mesures qu'exige la salubrité; — exiger une autorisation pour chaque cas (Cass. 9 mai 1885, Ispourre); — interdire, dans l'intérêt de l'approvisionnement, aux bouchers de la ville, l'achat de viandes en gros dans les halles (Cass. 6 mars 1903, *Revue générale d'administration*, 1903, t. II, p. 320.)

Le maire peut également, au point de vue de la salubrité, soumettre les viandes destinées à la consommation des habitants à l'examen préalable d'un vétérinaire et en ordonner le poinçonnage. (Voir au n° 994 les taxes qu'il peut établir pour cette vérification.)

993. — Indépendamment des mesures locales prises par l'autorité municipale, le préfet prescrit, pour l'ensemble des communes du département, les précautions à prendre pour le transport et la conduite à l'abattoir ou pour l'abatage des animaux. (Loi 21 juin 1898, art. 67.)

994. — ABATTOIRS. — La meilleure mesure que le maire puisse prendre dans l'intérêt de la salubrité, lorsque l'importance de la ville le justifie, est la création d'un abattoir public et commun.

Les abattoirs publics, qui sont à la fois des établissements communaux et des établissements insalubres de 1re classe, ne pouvaient, autrefois, être créés qu'en vertu d'un *décret* rendu sur la double proposition des ministres du commerce et de l'intérieur. (Ord. 15 avril 1838, art. 3; Avis Conseil d'État 4 avril 1853.) Une décision préfectorale suffit aujourd'hui. (D. du 1er août 1864.)

L'ordonnance de 1838 et le décret du 1er août 1864 ont été abrogés par la loi du 8 janvier 1905, en ce qu'ils ont de contraire aux dispositions de la loi nouvelle.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, la mise en activité de

tout abattoir légalement établi dans une commune pour son compte ou pour le compte d'un syndicat de communes, entraîne de plein droit la suppression des tueries[1] et triperies particulières situées dans un périmètre déterminé par arrêté préfectoral. Le périmètre pourra comprendre soit tout le territoire de la commune dans laquelle l'abattoir sera établi, soit une partie de ce territoire seulement, soit plusieurs communes ou fractions de communes.

En outre des droits d'abatage dont nous parlerons plus loin (voir n° 1475), les communes peuvent percevoir pour les frais de visite et de poinçonnage, une taxe dont le maximum est fixé à 1 centime par kilogramme de viande nette. Cette taxe peut être établie aussi bien dans les communes qui possèdent un abattoir soit communal, soit intercommunal, que dans les autres abattoirs privés, c'est-à-dire dans les tueries particulières (art. 1 et 5 — Cass. 7 décembre 1904, *Revue générale d'administration,* 1905, t. I, p. 297); aussi bien pour les viandes importées du dehors que pour celles qui sont abattues dans l'intérieur.

Cette disposition de la loi a fait cesser les difficultés auxquelles donnait lieu, dans les communes possédant un abattoir, l'importation des viandes foraines provenant d'animaux abattus au dehors.

995. — L'arrêté qui fait défense aux bouchers et charcutiers d'abattre ailleurs qu'à l'abattoir communal est légal et obligatoire. (Cass. 24 juin 1865, Passeron; 8 décembre 1865, Passeron.)

Toutefois, les particuliers[2] peuvent, en se conformant aux règlements de police, abattre chez eux les porcs destinés à

---

1. Les tueries d'animaux sont classées parmi les établissements insalubres de 2e classe. (D. 3 mai 1886 et 31 août 1905.) Elles sont placées sous la surveillance des vétérinaires. (D. 22 juin 1882, art. 90.)

2. A été considéré comme particulier un aubergiste tuant un porc pour la consommation de son établissement. (Cass. 5 juin 1891, Roquefort.)

leur consommation personnelle. (Circ. min. 22 décembre 1825; Cons. d'Ét. 2 janvier 1835.)

L'arrêté s'applique à tous les bouchers établis, même en dehors des limites de l'octroi. (Cass. 2 mai 1846, Faye; 12 septembre 1851, Lestrade-Ducos.)

Le maire peut exiger que tous les abats et issues ne sortent de l'abattoir qu'échaudés et lavés, mais il excéderait ses droits en exigeant qu'ils n'en sortent que cuits et prêts à être livrés à la consommation. (Cons. d'Ét. 30 juin 1859, bouchers de Lyon.)

996. — Le maire fait tous les règlements intérieurs pour l'usage de l'abattoir, mais il excéderait ses pouvoirs s'il avantageait certains bouchers au détriment des autres ou s'il leur imposait l'obligation de recourir à certains préposés spéciaux (Cass. 1er décembre 1849, Lalande; 25 juillet 1850, Lalande), ou s'il interdisait l'entrée de l'abattoir en cas d'infraction au règlement (Cass. 7 décembre 1901, Second).

997. — Pour les taxes d'abatage, voir article 133, 6° (n° 1475).

998. — On reconnaît également à l'autorité municipale le droit d'exiger, sous peine de contravention, que les bouchers aient toujours un approvisionnement suffisant pour satisfaire aux besoins de la consommation. (Cass. 11 septembre 1840, Coulon; 17 mars 1841, Girard; 12 juin 1856, Gay; 26 décembre 1857, Plaigne[1].)

Dans le même but, le maire peut faire défense aux bouchers d'acheter de la viande en gros dans les halles. (Cass. 6 mars 1903, Rennes, *Revue gén. d'administ.*, 1904, t. I, p. 60.)

---

1. Ces arrêts antérieurs à la loi de 1858 sur la liberté du commerce de la boucherie sont-ils encore applicables? On peut en douter, surtout si on les rapproche de l'arrêt du Conseil d'État du 31 juillet 1903 que nous avons cité en note au n° 989. Il paraîtrait difficile d'obliger les bouchers à avoir un approvisionnement de viande, alors que l'on ne reconnaît pas à l'autorité municipale le droit d'imposer aux boulangers l'obligation d'avoir un approvisionnement de pain *taxé*.

999. — Enfin, ainsi que nous l'avons dit plus haut (n° 987), le maire a le droit de taxer la viande. La taxe légalement faite est d'ordre public et la vente faite à un prix supérieur constitue une contravention, quand même l'acheteur y aurait consenti pour obtenir un morceau de choix ou faire écarter les os. (Cass. 18 et 25 mai 1855, Masson et Bacarisse.)

La contravention à la taxe est punie non par l'article 471, n° 15, du Code pénal, mais par les dispositions plus sévères de l'article 479, n° 6. (Cass. 24 juin 1865, Franceschini.)

La taxe est ordinairement établie suivant la nature et la qualité des viandes; mais, en raison des difficultés que présente la fixation d'un tarif de ce genre, les instructions ministérielles recommandent aux municipalités de ne pas faire usage, sans nécessité, du droit qui leur appartient. (Circ. Min. Agr. et Com. 27 décembre 1864.)

6° Accidents et fléaux calamiteux. — (Incendies. — Inondations. Salubrité. — Épidémies. — Épizooties.)

1000. — Le paragraphe 6° de l'article 97 confie au maire le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure.

Le texte du paragraphe 6° doit être combiné avec les articles 2 et 7 de la loi du 21 juin 1898, qui en a reproduit, en les complétant, les dispositions.

Art. 2. — Les maires veillent à tout ce qui intéresse et garantit la sécurité publique. — Ils doivent, par des précautions convenables, prévenir les accidents et fléaux calamiteux, pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, et, s'il y a lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure.

Art. 7. — Dans le cas de danger grave et imminent, comme inondation, rupture de digues, incendie d'une forêt, avalanche, éboulements de terre ou de rochers, ou tout autre accident naturel, le maire prescrit l'exécution

des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le préfet et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

Incendies.

1001. — L'autorité municipale a le droit, pour prévenir les incendies, de défendre aux particuliers de couvrir leurs maisons ou bâtiments en chaume, roseaux, carton bitumé ou autres matériaux inflammables, ou même de réparer avec ces matériaux les anciennes couvertures. (Cass. 23 avril 1819, Lerasle; 12 décembre 1855, Delaidde; 12 mars 1858, Denancy.)

Elle peut défendre l'emploi de matériaux combustibles, tels que le bois, pour les façades[1] (Cass. 30 novembre 1861, Wager et Worbe) et même, au moins dans l'intérieur des agglomérations, désigner les matériaux qui seront employés (Cass. 1er juillet 1853, Baltzurger; 31 décembre 1886, Dehez; 25 février 1887, Danjou).

Mais, si elle peut édicter des mesures pour l'avenir, il ne lui appartient pas de prescrire l'exécution de travaux devant modifier l'économie des constructions existantes (Cass. 5 août 1882, Bachet; 31 décembre 1886, ministère public; 25 février 1887), ni la destruction des couvertures préexistantes faites avec des matériaux interdits (Cass. 3 décembre 1840, Maître).

1002. — La jurisprudence admettait déjà la légalité des arrêtés préfectoraux en cette matière. (Cass. 12 septembre 1845, hospice de Feugerolles.) L'article 9 de la loi du 21 juin 1898 la consacre en ces termes : « Le préfet, sur l'avis conforme du conseil général, *peut* interdire, dans l'étendue du département, l'emploi de certains matériaux, pour la construction des bâti-

---

1. Toutefois, le maire ne saurait, pour éviter les chances d'incendie, proscrire d'une manière absolue, sur des terrains ne confinant pas à la voie publique, les constructions en planches, et décider que ces constructions légères ne comporteraient ni plancher, ni foyer. (Cons. d'Ét. 2 mars 1890, de Rosambo.)

ments ou celle des toitures, ou prescrire les précautions qui devront être adoptées pour cette construction. »

Nous pensons que cette disposition de la loi nouvelle ne modifie pas les pouvoirs de l'autorité municipale qui, en l'absence d'un arrêté préfectoral, a toujours le droit de réglementation et qui conserverait même, à notre avis, en présence d'un arrêté préfectoral, le droit de prescrire des précautions plus sévères que lui paraîtraient justifier les nécessités locales.

1003. — Le maire peut réglementer la construction des cheminées, la hauteur des tuyaux. (Cass. 13 avril 1849, Gouttey; 17 janvier 1845, Boutigny.)

1004. — D'après la loi du 6 octobre 1791, titre II, article 9, il devait faire procéder, chaque année, à la visite des fours et cheminées *éloignés de moins de cent toises d'autres habitations* et ordonner la réparation ou la démolition de ceux qui présenteraient quelque danger.

L'article 8 de la loi du 21 juin 1898 porte : « Le maire prescrit que le ramonage des fours, fourneaux et cheminées des maisons, des usines, etc., doit être effectué au moins une fois chaque année. — Il ordonne, s'il y a lieu, la réparation ou, en cas de nécessité, la démolition des fours, fourneaux et cheminées dont l'état de délabrement ferait craindre un incendie ou d'autres accidents. » La procédure à suivre dans ces circonstances est celle que nous avons indiquée aux n°s 865 et suivants.

En faisant procéder à la visite des fours et cheminées, le maire ne doit point perdre de vue que le domicile des citoyens est inviolable, hors les cas prévus par la loi, et que, par conséquent, les particuliers ne sauraient être tenus de livrer accès dans leurs maisons aux maçons désignés comme inspecteurs, hors sa présence ou celle d'un autre officier de police judiciaire. (Cass. 24 mars 1866, Courtois; 10 juillet 1897, Christophe.)

1005. — Le maire peut interdire les dépôts de bois et autres matières combustibles contre les murs et cheminées. (Cass. 3 septembre 1807, Vanault.)

Mais il excéderait ses pouvoirs en ordonnant la suppression intégrale d'un dépôt de marchandises combustibles (dans l'espèce, des paniers); ce serait une atteinte portée à l'exercice d'une industrie à laquelle la loi ne reconnaît pas le caractère d'industrie dangereuse. Le seul droit du maire serait de prescrire la réduction du dépôt et son éloignement à une distance déterminée des habitations. (Cass. 15 juin 1883, Gardair.)

Il peut prescrire également que les meules de grains, de paille, de fourrage, etc., soient placées à une distance déterminée des habitations et de la voie publique (Loi 21 juin 1898, art. 11);

Exiger que les précautions nécessaires soient prises par les marchands d'huiles, essences [1], poudres et artifices;

Défendre de transporter du feu dans les rues dans des récipients non clos (Cass. 6 juin 1807, Planche; 28 mars 1844, Maillard); — de fumer dans les lieux publics ou autres endroits où pourraient se produire des accidents; — d'allumer des feux sur la voie publique ou sur les quais, que ces feux soient allumés dans un but industriel, pour griller du café par exemple (Cass. 11 novembre 1881, Pichard), ou dans un but d'amusement ou de réjouissance (Cass. 25 juin 1859, Paillé); — de tirer aucune pièce d'artifices sur la voie publique ou dans l'intérieur des agglomérations (Cass. 12 décembre 1846, Husson).

1006. — L'article 10 de la loi du 21 juin 1898 donne, en cette matière, au préfet un pouvoir de réglementation qui laissera fort peu de place à l'exercice du pouvoir municipal. Cet article est ainsi conçu : « Le préfet, sur l'avis du conseil général

1. Les formalités à remplir et les précautions à prendre par les débitants d'huiles et d'essences minérales ont été déterminées par les décrets des 19 mai 1873 et 20 mars 1885.

et des chambres consultatives d'agriculture, prescrit les précautions nécessaires pour écarter les dangers d'incendie, et notamment l'interdiction d'allumer des feux dans les champs à moins d'une distance déterminée des bâtiments, vignes, vergers, haies, bois, bruyères, meules de grains, de paille, des dépôts régulièrement autorisés de bois et autres matières inflammables *appartenant à autrui.* — Il peut, sur l'avis du maire, lever temporairement l'interdiction, afin de permettre ou de faciliter certains travaux. »

Le préfet peut encore, et dans les mêmes conditions, déterminer les mesures à prendre pour faire disparaître les dangers d'incendie résultant de l'usage constant ou momentané, dans une exploitation agricole, d'appareils mécaniques (art. 12).

1006 bis. — Le maire peut et doit prendre les mesures nécessaires pour assurer, en cas d'incendie, un approvisionnement d'eau. (Cass. 5 novembre 1825, Huré; 4 août 1857, Dolard.)

Il peut obliger les habitants, en cas de danger, à faire des rondes et patrouilles (Cass. 3 avril 1840, Bar), et les arrêtés pris à cet effet sont obligatoires pour les étrangers au même titre et de la même manière que pour les nationaux (Cass. 12 janvier 1882, Garcia).

En cas d'incendie déclaré, le maire prend toutes les mesures nécessaires pour combattre le fléau. S'il existe un corps de sapeurs-pompiers, ses droits et ceux du commandant sont réglés par le décret du 11 novembre 1903[1]. En tout cas, il peut requérir le concours de tous les citoyens. L'article 475, n° 12, du Code pénal punit d'une amende de 6 fr. à 10 fr. inclusivement

1. L'article 26 du décret du 11 novembre 1903, qui a remplacé le décret du 28 décembre 1875, est ainsi conçu :

« En cas d'incendie, la direction et l'organisation des secours appartiennent exclusivement à l'officier commandant ou au sapeur-pompier le plus élevé en grade ou le plus ancien en cas d'égalité de grade, qui donne seul des ordres aux travailleurs. — L'autorité locale conserve ses droits pour le maintien de l'ordre pendant le sinistre. »

ceux qui, le pouvant, auront refusé ou négligé de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont ils auront été requis dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrage, inondation, incendie...

Les dépenses résultant des mesures prises par le maire ne sauraient être mises au compte du sinistré (Cass. 4 décembre 1894, Lemer); le maire agit dans l'intérêt général des habitants, plutôt que dans l'intérêt du sinistré ou de son assureur [1].

1006 ter. — La commune ne saurait être déclarée responsable des suites d'un incendie sous le prétexte que le maire n'aurait pas fait un usage suffisant des pouvoirs que lui confère l'article 97 et, spécialement, aurait omis de prendre un arrêté prohibant l'usage du feu, pour la cuisine, dans l'intérieur des baraques d'un champ de foire et n'aurait pas institué un service permanent de pompiers. (Cass. 3 avril 1905, *Revue générale d'administration,* 1905, t. III, p. 434.)

Inondations.

1007. — La loi de 1790 n'énonçait pas spécialement les inondations parmi les fléaux calamiteux qu'il appartient au maire de prévenir ou de faire cesser par la distribution des secours nécessaires ; mais elles y étaient implicitement comprises et la loi de 1884, en les ajoutant à l'énumération purement énonciative de notre paragraphe, n'a rien changé au fond.

Les mesures à prendre pour prévenir les inondations, et qui le plus souvent consisteront dans de grands travaux de défense, dépassent ordinairement les pouvoirs d'une simple municipalité. Il est, toutefois, des précautions qu'elle peut et doit prendre

1. Voir, pour les dégâts résultant des mesures prises par les sapeurs-pompiers, soit de la commune, soit des communes voisines, un article de la *Jurisprudence municipale et rurale* (1903, III, p. 48), qui rappelle les décisions des tribunaux sur cette intéressante question. Voir également *Revue générale d'administration,* 1903, t. III, p. 173.

pour prévenir les accidents locaux, et, en tout cas, son devoir est, si le fléau survient, d'organiser, par tous les moyens possibles, le sauvetage des personnes et des biens, de venir, dans la limite de ses forces, en aide aux victimes, et de provoquer, dans le même but, comme le dit la loi, l'intervention de l'autorité supérieure.

Pour le droit de réquisition dont le maire est armé en cas d'inondation, voir le n° 1006 *bis*.

1008. — L'article 16 de la loi du 8 avril 1898, sur le régime des eaux, en confiant au maire le soin de prendre, sous l'autorité du préfet, toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau non navigables ni flottables, le charge spécialement d'assurer le libre écoulement des eaux en évitant les stagnations et de prévenir les inondations, en débarrassant le lit des cours d'eau des obstacles qui y seraient entraînés ou jetés. L'article suivant ajoute que « dans tous les cas, les droits des tiers sont et demeurent réservés ». — Voir n°s 1052 et 1053.

Épidémies. — Mesures de salubrité.

1009. — La loi de 1790 ne parlait que des épidémies. Le législateur de 1884 a, sur la demande de M. Peulevey (séance de la Chambre du 26 février 1883), substitué à cette expression qui implique l'idée de maladies qui tiennent à des causes générales, mais qui ne se propagent pas par la contagion, celle de « maladies épidémiques ou contagieuses ».

1010. — Le soin de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les épidémies, consistera dans l'organisation de secours médicaux. La municipalité veillera à ce que tous les indigents reçoivent soit à domicile, soit dans les hôpitaux, soit dans des ambulances, les soins de médecins qu'elle requerra au besoin. Elle en référera d'ailleurs à l'administration supérieure, qui suppléera à l'insuffisance des ressources locales.

Mais le soin de prévenir ces fléaux par des précautions convenables donne aux maires des pouvoirs beaucoup plus étendus et qui consistent à supprimer les causes d'insalubrité. Les maires en sont investis, non seulement par le paragraphe que nous étudions, mais encore par le préambule de l'article 97, qui charge la municipalité de faire jouir les habitants des avantages... *de la salubrité.*

1011. — Depuis la loi de 1884 sont intervenues deux lois qui ont développé les principes contenus dans ce paragraphe de l'article 97. L'une, du 21 juin 1898 (livre III du Code rural), contient un chapitre spécial (chap. II) intitulé : *De la salubrité publique ;* l'autre, du 15 février 1902, sur la *protection de la santé publique.*

1012. — L'article 1er du chapitre II de la loi de 1898 (art. 18 de la loi) retrace en d'autres termes les devoirs du maire tels qu'ils résultaient déjà de la loi de 1884 :

Art. 18. — Les maires sont chargés de veiller à tout ce qui intéresse la salubrité publique.

Ils assurent l'exécution des dispositions légales et réglementaires qui ont pour but de prévenir les maladies contagieuses ou épizootiques.

Ils doivent donner avis d'urgence au préfet de tout cas d'épidémie, de tout cas d'épizootie qui leur seraient signalés dans le territoire de la commune.

Ils peuvent prendre les mesures provisoires qu'ils jugent utiles pour arrêter la propagation du mal.

Nous examinerons plus tard (nos 1077 et suivants) ce qui a trait aux épizooties ; nous ne nous occupons maintenant que de ce qui concerne les personnes.

1013. — La loi du 15 février 1902 sur la *santé publique,* exécutoire un an après sa promulgation (19 février 1903), ne doit être appliquée, d'après le vœu de la Chambre [1], qu'avec certains tempéraments au début.

---

1. « Rien n'empêchera non plus, et c'est un vœu de votre commission, que par

Elle restreint plutôt qu'elle n'augmente les pouvoirs du maire qui se trouvera lié par le règlement sanitaire qu'il est tenu de prendre sur l'avis du conseil municipal et que le préfet lui-même ne peut approuver qu'après avis du conseil départemental d'hygiène. Ce règlement peut même être imposé d'office à la commune (art. 2).

La loi rend la vaccination et la revaccination obligatoires ainsi que le service de la désinfection (art. 6 et 7).

Elle prévoit certains travaux d'assainissement qui pourront être mis à la charge de la commune (art. 9).

Elle remplace par des dispositions nouvelles la loi sur les logements insalubres (chap. II).

Elle organise dans les villes de 20,000 habitants un bureau d'hygiène (art. 19) et crée pour les communes une nouvelle dépense obligatoire (art. 26).

Mais les villes peuvent être autorisées à établir des taxes pour le service de désinfection (*ibidem*).

1014. — Il faut rapprocher de ce texte les dispositions de l'article 15 de la loi du 30 novembre 1892, sur l'exercice de la médecine, qui, pour mettre les maires en mesure d'agir, oblige les médecins, officiers de santé et sages-femmes à faire à l'autorité publique (maires et sous-préfets) la déclaration des cas de maladies épidémiques tombés sous leur observation et dont la divulgation n'engage pas le secret professionnel. Notons que la même obligation est imposée aux mêmes personnes pour les cas de maladies transmissibles par l'article 5 de la loi du 15 février 1902. Mais, alors que la liste des maladies épidémiques visées par la loi de 1892 doit être dressée par arrêté ministériel (voir Arr. du 23 novembre 1893), c'est un décret qui doit fixer

---

des règlements bien compris de l'administration, la loi ne conserve son caractère essentiellement humanitaire et scientifique et qu'un tempérament spécial ne soit appliqué dès le début pour la rendre plus facilement acceptable par tous. » (Rapport de M. Borne, député, au nom de la commission de l'hygiène, annexe n° 2807, séance du 3 décembre 1901.)

la liste des maladies transmissibles visées par la loi du 15 février 1902.

Ce décret a été rendu le 10 février 1903. En voici le texte :

Art. 1er. — La liste des maladies auxquelles sont applicables les dispositions de la loi du 15 février 1902 est fixée ainsi qu'il suit, en vertu des articles 4, 5 et 7 de ladite loi.

Première partie. — Maladies pour lesquelles la déclaration et la désinfection sont obligatoires :

1° La fièvre typhoïde ;
2° Le typhus exanthématique ;
3° La variole et la varioloïde ;
4° La scarlatine ;
5° La rougeole ;
6° La diphtérie ;
7° La suette miliaire ;
8° Le choléra et les maladies cholériformes ;
9° La peste ;
10° La fièvre jaune ;
11° La dysenterie ;
12° Les infections puerpérales et l'ophtalmie des nouveau-nés, lorsque le secret de l'accouchement n'a pas été réclamé ;
13° La méningite cérébro-spinale épidémique.

Deuxième partie. — Maladies pour lesquelles la déclaration est facultative :

14° La tuberculose pulmonaire ;
15° La coqueluche ;
16° La grippe ;
17° La pneumonie et la broncho-pneumonie ;
18° L'érysipèle ;
19° Les oreillons ;
20° La lèpre ;
21° La teigne ;
22° La conjonctivite purulente et l'ophtalmie granuleuse.

Art. 2. — Pour les maladies mentionnées dans la deuxième partie de la liste ci-dessus, il est procédé à la désinfection après entente avec les intéressés, soit sur la déclaration des praticiens visés à l'article 5 de la loi du 15 février 1902, soit à la demande des familles, des chefs de collectivités publiques ou privées, des administrations hospitalières ou des bureaux d'assistance, sans préjudice de toutes autres mesures prophylactiques déterminées par le règlement sanitaire prévu à l'article 1er de ladite loi.

1015. — Nous donnons ci-après : 1° le texte de la loi du 15 février 1902 en supprimant seulement aux articles 23 et 24

la composition du conseil d'hygiène et de salubrité du département de la Seine et celle du comité consultatif[1] d'hygiène publique de France; 2° le texte des dispositions de la loi du 21 juin 1898 relatives à la *police sanitaire*.

LOI DU 15 FÉVRIER 1902

SUR LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

(Promulguée au *Journal officiel* du 19 février 1902.)

TITRE Ier

Des Mesures sanitaires générales.

CHAPITRE Ier

MESURES SANITAIRES GÉNÉRALES

1016. — Art. 1er. — Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du conseil municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire :

1° Les précautions à prendre, en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, visées à l'article 4 de la présente loi, spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion;

2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées.

1017. — Art. 2. — Les règlements sanitaires communaux ne font pas obstacle aux droits conférés au préfet par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884.

Ils sont approuvés par le préfet, après avis du conseil départemental d'hygiène. Si, dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, une commune n'a pas de règlement sanitaire, il lui en sera im-

1. Aujourd'hui Conseil supérieur d'hygiène publique de France. — Voir n° 1040.

posé un d'office, par un arrêté du préfet, le conseil départemental d'hygiène entendu.

Dans le cas où plusieurs communes auraient fait connaître leur volonté de s'associer, conformément à la loi du 22 mars 1890, pour l'exécution des mesures sanitaires, elles pourront adopter les mêmes règlements, qui leur seront rendus applicables suivant les formes prévues par ladite loi.

1018. — Art. 3. — En cas d'urgence, c'est-à-dire en cas d'épidémie ou d'un autre danger imminent pour la santé publique, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règlements sanitaires prévus par l'article 1er. L'urgence doit être constatée par un arrêté du maire, et, à son défaut, par un arrêté du préfet, que cet arrêté spécial s'applique à une ou plusieurs personnes ou qu'il s'applique à tous les habitants de la commune [1].

1019. — Art. 4. — La liste des maladies auxquelles sont applicables les dispositions de la présente loi sera dressée, dans les six mois qui en suivront la promulgation, par un décret du Président de la République, rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur, après avis de l'Académie de médecine et du comité consultatif[2] d'hygiène publique de France. Elle pourra être revisée dans la même forme. — Voir n° 1014.

1020. — Art. 5. — La déclaration à l'autorité publique de tout cas de l'une des maladies visées à l'article 4 est obligatoire pour tout docteur en médecine, officier de santé ou sage-femme qui en constate l'existence. Un arrêté du ministre de l'intérieur, après avis de l'Académie de médecine et du comité consultatif[2] d'hygiène publique de France, fixe le mode de la déclaration [3].

1021. — Art. 6. — La vaccination antivariolique est obligatoire au cours de la première année de la vie, ainsi que la revaccination au cours de la onzième et de la vingt et unième année.

Les parents ou tuteurs sont tenus personnellement de l'exécution de ladite mesure.

Un règlement d'administration publique, rendu après avis de l'Académie de médecine et du comité consultatif[2] d'hygiène publique de France, fixera les mesures nécessitées par l'application du présent article [4].

---

1. Voir circulaire ministérielle du 30 mai 1903, relative à la réglementation sanitaire prévue par les articles 1, 2 et 3.

2. Voir la note au n° 1015.

3. Cet arrêté porte la date du 10 février 1903.

4. Ce règlement a été rendu le 27 juillet 1903. En voici les principales dispositions :

« ... Art. 4. — Dans chaque commune, les séances de vaccination gratuites et les séances de revision des résultats de ces opérations sont annoncées par voie d'affi-

1022. — Art. 7. — La désinfection est obligatoire pour tous les cas des maladies prévues à l'article 4; les procédés de désinfection devront être approuvés par le ministre de l'intérieur, après avis du comité consultatif d'hygiène publique de France.

---

ches, indiquant le lieu et la date de ces séances et rappelant les obligations légales des parents ou tuteurs et les pénalités qu'ils encourent.

« Les parents ou tuteurs sont tenus d'envoyer les enfants aux séances de vaccination, de les soumettre à l'opération vaccinale et à la constatation des résultats de cette opération au cours de la séance de revision. Toutefois, ils sont libres de satisfaire à leur obligation en déposant à la mairie un certificat constatant la vaccination ou la revaccination de leurs enfants avec la date et le résultat de ces opérations, délivré par le médecin ou la sage-femme qui les aura pratiquées.

« Art. 5. — Les vaccinations sont ajournées par arrêté préfectoral pour les habitants des localités où une maladie infectieuse autre que la variole règne épidémiquement ou menace de prendre une extension épidémique.

« Art. 6. — Les listes des personnes soumises à la vaccination ou à la revaccination obligatoire sont établies par les soins des municipalités de la façon suivante :

« 1° Pour la première vaccination, la liste comprend :

« *a*) Tous les enfants ayant plus de trois mois et moins d'un an le jour de la séance de vaccination, nés dans la commune et relevés sur le registre de l'état civil;

« *b*) Les enfants du même âge nés dans une autre localité et résidant dans la commune;

« *c*) Les enfants plus âgés qui n'auraient pu être vaccinés antérieurement pour une raison quelconque;

« *d*) Ceux qui, antérieurement vaccinés, doivent subir une nouvelle vaccination, la première n'ayant pas été suivie de succès;

« 2° Pour la première revaccination, la liste comprend, d'après l'état civil et les renseignements fournis par les directeurs des établissements d'instruction publics ou privés, tous les enfants inscrits dans les écoles qui sont entrés dans leur onzième année au moment de la séance de vaccination et ceux, quel que soit leur âge, qui n'auraient pas subi la vaccination ou la première revaccination.

« Les enfants qui reçoivent l'instruction à domicile doivent être déclarés par leurs parents ou tuteurs dans les mêmes conditions et portés sur la liste;

« 3° Pour la deuxième revaccination, la liste comprend toutes les personnes qui se trouvent au cours de leur vingt et unième année et résident dans la commune.

« Art. 7. — Sur ces listes le médecin vaccinateur inscrit, en regard de chaque nom, la date de la vaccination et ses résultats, soit que le sujet ait été vacciné au cours d'une des séances visées à l'article 4, soit que les parents ou le tuteur de ce dernier aient produit le certificat prévu par le même article.

« Art. 8. — Si le médecin vaccinateur, au cours de la séance de vaccination gratuite, estime qu'un sujet qui lui est présenté ne peut être vacciné à cause de son état de santé, il fait mention de cette impossibilité sur la liste en regard du nom de l'intéressé. Il inscrit une mention analogue en regard du nom de ceux pour lesquels il aurait été produit un certificat constatant la même impossibilité, signé par le médecin qui les traite.

« Art. 9. — Dans le cas d'insuccès, la vaccination doit être renouvelée une deuxième et, au besoin, une troisième fois le plus tôt possible, et, au plus tard, à la prochaine séance de vaccination.

« Il est dressé pour cette séance une liste supplémentaire, sur laquelle sont inscrites toutes les personnes dont la vaccination doit être renouvelée, ainsi que toutes celles

Les mesures de désinfection sont mises à exécution, dans les villes de 20,000 habitants et au-dessus, par les soins de l'autorité municipale, suivant des arrêtés du maire, approuvés par le préfet, et, dans les communes de moins de 20,000 habitants, par les soins d'un service départemental.

Les dispositions de la loi du 21 juillet 1856 et des décrets et arrêtés ultérieurs, pris conformément aux dispositions de ladite loi, sont applicables aux appareils de désinfection.

Un règlement d'administration publique, rendu après avis du comité consultatif[1] d'hygiène publique de France, déterminera les conditions que ces appareils doivent remplir au point de vue de l'efficacité des opérations à y effectuer[2].

1023. — Art. 8. — Lorsqu'une épidémie menace tout ou partie du territoire de la République ou s'y développe, et que les moyens de défense locaux sont reconnus insuffisants, un décret du Président de la République détermine, après avis du comité consultatif[1] d'hygiène publique de France, les mesures propres à empêcher la propagation de cette épidémie[3].

---

dont la première vaccination ou la revaccination a été ajournée pour le motif indiqué à l'article 8.

« Après vérification du succès de chaque vaccination, ou après la troisième tentative, le médecin vaccinateur délivre aux parents ou tuteurs des personnes soumises à l'opération un certificat individuel, attestant qu'ils ont satisfait aux obligations de la loi. Pareille pièce est délivrée à ceux qui ont présenté le certificat prévu par l'article 4.

« Art. 10. — L'étranger qui aura établi sa résidence en France est soumis, pour lui-même et pour ses enfants, aux prescriptions du présent règlement dans le lieu de sa résidence.

« Art. 11. — Après la dernière séance de revision concernant sa commune, le maire prévient, par avertissement individuel, les parents ou tuteurs qui n'ont pas satisfait aux obligations inscrites dans l'article 4 du présent décret, qu'ils sont tenus de présenter, avant la fin de l'année durant laquelle les enfants sont soumis à la vaccination ou à la revaccination, un certificat conforme à celui prévu par le même article.

« A l'expiration de ce délai, le maire ou le commissaire de police dresse contre ceux qui n'ont pas fourni cette justification un procès-verbal constatant contravention à l'article 6 de la loi du 15 février 1902, et le transmet immédiatement au magistrat chargé des fonctions du ministère public près le tribunal de simple police.

« Art. 12. — A l'issue des opérations vaccinales, le maire envoie copie des listes de vaccinations de sa commune au préfet ou au sous-préfet.

« Art. 13. — Le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux, ministre de la justice, sont chargés, etc.... »

Ce règlement a été commenté par une circulaire ministérielle du 31 mars 1904.

1. Voir la note au n° 1015.

2. Ce règlement a été rendu le 7 mars 1903.

3. Lors de la dernière invasion du choléra, certains maires ont pris, malgré les réclamations des chambres de commerce, des arrêtés pour interdire l'entrée des os, chiffons, peaux et autres marchandises venant des pays infectés. D'autres ont été jusqu'à établir des cordons sanitaires et prescrire des quarantaines ; mais le gouvernement n'a pas approuvé ces dernières mesures. Enfin, le maire d'une ville a

Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue, pour un temps déterminé, le pouvoir de les exécuter. Les frais d'exécution de ces mesures, en personnel et en matériel, sont à la charge de l'État.

Les décrets et actes administratifs qui prescrivent l'application de ces mesures sont exécutoires dans les vingt-quatre heures, à partir de leur publication au *Journal officiel*.

1024. — Art. 9. — Lorsque pendant trois années consécutives le nombre des décès dans une commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France, le préfet est tenu de charger le conseil départemental d'hygiène de procéder, soit par lui-même, soit par la commission sanitaire de la circonscription, à une enquête sur les conditions sanitaires de la commune.

Si cette enquête établit que l'état sanitaire de la commune nécessite des travaux d'assainissement, notamment qu'elle n'est pas pourvue d'eau potable de bonne qualité ou en quantité suffisante, ou bien que les eaux usées y restent stagnantes, le préfet, après une mise en demeure à la commune, non suivie d'effet, invite le conseil départemental d'hygiène à délibérer sur l'utilité et la nature des travaux jugés nécessaires. Le maire est mis en demeure de présenter ses observations devant le conseil départemental d'hygiène.

En cas d'avis du conseil départemental d'hygiène contraire à l'exécution des travaux ou de réclamation de la part de la commune, le préfet transmet la délibération du conseil au ministre de l'intérieur, qui, s'il le juge à propos, soumet la question au comité consultatif d'hygiène publique de France. Celui-ci procède à une enquête dont les résultats sont affichés dans la commune.

Sur les avis du conseil départemental d'hygiène et du comité consultatif d'hygiène publique, le préfet met la commune en demeure de dresser le projet et de procéder aux travaux.

Si, dans le mois qui suit cette mise en demeure, le conseil municipal ne s'est pas engagé à y déférer, ou si, dans les trois mois, il n'a pris aucune mesure en vue de l'exécution des travaux, un décret du Président de la République, rendu en Conseil d'État, ordonne ces travaux dont il détermine les conditions d'exécution. La dépense ne pourra être mise à la charge de la commune que par une loi.

---

demandé s'il pouvait faire abattre des îlots d'immeubles insalubres et qu'il craignait de voir convertis en foyers d'épidémie. Le ministre de l'intérieur a dû reconnaître qu'en cas de péril extrême interdisant toute temporisation, le maire pourrait, sous sa responsabilité et en employant la procédure usitée pour le cas d'immeubles menaçant ruine, enjoindre la démolition ; mais en dehors d'une nécessité et d'une urgence manifestes, le maire trouvera dans la loi du 3 mai 1841 et dans celle du 13 avril 1850 (que remplace aujourd'hui la loi du 15 février 1902) des moyens suffisants pour faire cesser les causes d'insalubrité (30 juillet 1884, Puy-de-Dôme).

Le conseil général statue, dans les conditions prévues par l'article 46 de la loi du 10 août 1871, sur la participation du département aux dépenses des travaux ci-dessus spécifiés.

1025. — Art. 10. — Le décret déclarant d'utilité publique le captage d'une source pour le service d'une commune déterminera, s'il y a lieu, en même temps que les terrains à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection contre la pollution de ladite source. Il est interdit d'épandre sur les terrains compris dans ce périmètre des engrais humains et d'y forer des puits sans l'autorisation du préfet. L'indemnité qui pourra être due au propriétaire de ces terrains sera déterminée suivant les formes de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, comme pour les héritages acquis en pleine propriété.

Ces dispositions sont applicables aux puits ou galeries fournissant de l'eau potable empruntée à une nappe souterraine.

Le droit à l'usage d'une source d'eau potable implique, pour la commune qui la possède, le droit de curer cette source, de la couvrir et de la garantir contre toutes les causes de pollution, mais non celui d'en dévier le cours par des tuyaux ou rigoles. Un règlement d'administration publique déterminera, s'il y a lieu, les conditions dans lesquelles le droit à l'usage pourra s'exercer.

L'acquisition de tout ou partie d'une source d'eau potable par la commune dans laquelle elle est située peut être déclarée d'utilité publique par arrêté préfectoral, quand le débit à acquérir ne dépasse pas deux litres par seconde. Cet arrêté est pris sur la demande du conseil municipal et l'avis du conseil d'hygiène du département. Il doit être précédé de l'enquête prévue par l'ordonnance du 23 août 1835. L'indemnité d'expropriation est réglée dans les formes prescrites par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

CHAPITRE II [1].

MESURES SANITAIRES RELATIVES AUX IMMEUBLES

1026. — Art. 11. — Dans les agglomérations de 20,000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire prévu à l'article premier sont observées.

A défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux.

---

1. Ce chapitre se substitue à la loi du 13 avril 1850 qui est abrogée par l'article 31. — Voir au n° 1069.

L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire.

Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant.

1027. — Art. 12. — Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire ou, à son défaut, le préfet, invite la commission sanitaire prévue par l'article 20 de la présente loi à lui donner son avis :

1° Sur l'utilité et la nature des travaux ;

2° Sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu.

Le rapport du maire est déposé au secrétariat de la mairie à la disposition des intéressés.

Les propriétaires, usufruitiers ou usagers sont avisés, au moins quinze jours d'avance, à la diligence du maire et par lettre recommandée, de la réunion de la commission sanitaire et ils produisent, dans ce délai, leurs observations.

Ils doivent, s'ils en font la demande, être entendus par la commission, en personne ou par mandataire, et ils sont appelés aux visites et constatations de lieux.

En cas d'avis contraire aux propositions du maire, cet avis est transmis au préfet, qui saisit, s'il y a lieu, le conseil départemental d'hygiène.

Le préfet avise les intéressés, quinze jours au moins d'avance, par lettre recommandée, de la réunion du conseil départemental d'hygiène et les invite à produire leurs observations dans ce délai. Ils peuvent prendre communication de l'avis de la commission sanitaire, déposé à la préfecture, et se présenter, en personne ou par mandataire, devant le conseil ; ils sont appelés aux visites et constatations de lieux.

L'avis de la commission sanitaire ou celui du conseil d'hygiène fixe le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie. Ce délai ne commence à courir qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert aux intéressés par l'article 13 ci-après ou de la notification de la décision définitive intervenue sur le recours.

Dans le cas où l'avis de la commission n'a pas été contesté par le maire, ou, s'il a été contesté, après notification par le préfet de l'avis du conseil départemental d'hygiène, le maire prend un arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant interdiction d'habiter, et il met le propriétaire en demeure de s'y conformer dans le délai fixé.

L'arrêté portant interdiction d'habiter devra être revêtu de l'approbation du préfet.

1028. — Art. 13. — Un recours est ouvert aux intéressés contre l'ar-

rêté du maire devant le conseil de préfecture dans le délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté. Ce recours est suspensif.

1029. — Art. 14. — A défaut de recours contre l'arrêté du maire ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471, § 15, du Code pénal.

En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit, les intéressés sont passibles d'une amende de 16 fr. à 500 fr. et traduits devant le tribunal correctionnel, qui autorise le maire à faire expulser, à leurs frais, les occupants de l'immeuble.

1030. — Art. 15. — La dépense résultant de l'exécution des travaux est garantie par un privilège sur les revenus de l'immeuble, qui prend rang après les privilèges énoncés aux articles 2101 et 2103 du Code civil.

1031. — Art. 16. — Toutes ouvertures pratiquées pour l'exécution des mesures d'assainissement, prescrites en vertu de la présente loi, sont exemptes de la contribution des portes et fenêtres pendant cinq années consécutives, à partir de l'achèvement des travaux.

1032. — Art. 17. — Lorsque, par suite de l'exécution de la présente loi, il y aura lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emportera, en faveur des locataires, aucuns dommages et intérêts.

1033. — Art. 18. — Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Les portions de ces propriétés qui, après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841, si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres.

TITRE II

De l'Administration sanitaire.

1034. — Art. 19. — Si le préfet, pour assurer l'exécution de la présente loi, estime qu'il y a lieu d'organiser un service de contrôle et d'inspection,

il ne peut y être procédé qu'en suite d'une délibération du conseil général réglementant les détails et le budget du service.

Dans les villes de 20,000 habitants et au-dessus, et dans les communes d'au moins 2,000 habitants, qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué, sous le nom de bureau d'hygiène, un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la présente loi[1].

1035. — Art. 20. — Dans chaque département, le conseil général, après avis du conseil d'hygiène départemental, délibère, dans les conditions prévues par l'article 48, § 5, de la loi du 10 août 1871, sur l'organisation du service de l'hygiène publique dans le département, notamment

---

1. Voici le texte du règlement d'administration publique du 3 juillet 1905, qui détermine, par application de l'article 33 de la loi, les conditions d'organisation et de fonctionnement des bureaux d'hygiène.

« Art. 1er. — Dans les communes où l'institution d'un bureau d'hygiène est obligatoire, une délibération du conseil municipal fixe l'importance du personnel et les allocations qui peuvent lui être attribuées, désigne le local où sera installé le service et arrête les dépenses que peuvent entraîner son organisation et son fonctionnement.

« Le conseil municipal statue, en outre, sur la création d'un laboratoire d'hygiène ou, à défaut, sur les conditions dans lesquelles le service pourra s'adresser soit aux laboratoires municipaux déjà existants, soit à d'autres laboratoires publics ou à des laboratoires privés.

« Art. 2. — Le maire nomme le chef du service parmi les personnes reconnues aptes, à raison de leurs titres, par le comité consultatif (voir la note au n° 1015) d'hygiène publique de France.

« Les directeurs en fonctions des bureaux d'hygiène actuellement existants sont dispensés de l'obligation de soumettre leurs titres au comité consultatif d'hygiène publique de France.

« Les employés et agents du service peuvent appartenir en même temps à d'autres services municipaux.

« Art. 3. — Les délibérations des conseils municipaux prévues à l'article 1er du présent décret sont communiquées par le préfet au conseil départemental d'hygiène.

« Si, sur le vu des observations présentées par le conseil départemental d'hygiène, le préfet estime que les conditions d'organisation et de fonctionnement adoptées par le conseil municipal équivalent au défaut d'organisation, tel qu'il est prévu par le paragraphe 5 de l'article 26 de ladite loi, il invite, par un arrêté motivé, le conseil municipal à délibérer à nouveau. Dans le cas où, dans le délai de deux mois à partir de la notification de cet arrêté, le conseil municipal n'a pas adopté une nouvelle organisation répondant au vœu de la loi, il est statué, s'il y a lieu, par un décret en forme de règlement d'administration publique.

« Si le préfet conteste la nécessité des dépenses qui résulteront, pour le département et pour l'État, de l'organisation du bureau d'hygiène et de son fonctionnement, il est statué, s'il y a lieu, après nouvelle délibération du conseil municipal, par décret rendu en Conseil d'État, conformément au paragraphe 1er de l'article 26 de ladite loi.

« Art. 4. — Les dépenses du bureau d'hygiène sont divisées en deux catégories :

« 1° Celles qui, concernant l'organisation du service de la désinfection dans les villes de 20,000 habitants et au-dessus, sont supportées par les villes et par l'État ;

« 2° Celles qui, résultant de l'exercice des autres attributions qui lui sont conférées

sur la division du département en circonscriptions sanitaires et pourvues chacune d'une commission sanitaire, sur la composition, le mode de fonctionnement, la publication des travaux et les dépenses du conseil départemental et des commissions sanitaires.

A défaut par le conseil général de statuer, il y sera pourvu par un décret en forme de règlement d'administration publique.

Le conseil d'hygiène départemental se composera de dix membres au moins et de quinze au plus. Il comprendra nécessairement deux conseillers généraux, élus par leurs collègues, trois médecins, dont un de l'armée de terre ou de mer, un pharmacien, l'ingénieur en chef, un architecte et un vétérinaire.

Le préfet présidera le conseil, qui nommera dans son sein, pour deux ans, un vice-président et un secrétaire chargé de rédiger les délibérations du conseil.

Chaque commission sanitaire de circonscription sera composée de cinq membres au moins et de *neuf* au plus, pris dans la circonscription. Elle comprendra nécessairement un conseiller général élu par ses collègues, *et au moins* un médecin, *un pharmacien, un vétérinaire,* un architecte ou *un technicien d'une compétence analogue*[1].

Le sous-préfet présidera la commission, qui nommera dans son sein, pour deux ans, un vice-président et un secrétaire chargé de rédiger les délibérations de la commission.

Les membres des conseils d'hygiène et ceux des commissions sanitaires, à l'exception des conseillers généraux qui sont élus par leurs collègues, sont nommés par le préfet pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans; les membres sortants peuvent être renommés.

Les conseils départementaux d'hygiène et les commissions sanitaires ne peuvent donner leur avis sur les objets qui leur sont soumis en vertu de la présente loi que si les deux tiers au moins de leurs membres sont présents. Ils peuvent recourir à toutes mesures d'instruction qu'ils jugent convenables.

1036. — Art. 21. — Les conseils d'hygiène départementaux et les

---

pour l'application de la loi du 15 février 1902, sont réparties entre les villes, les départements et l'État.

« Les dépenses communes aux deux séries d'attributions ci-dessus rappelées sont réparties entre chacune de ces deux catégories proportionnellement au montant des autres dépenses qui y sont déjà portées.

« Art. 5. — Un arrêté du maire réglemente les mesures de détail nécessaires pour assurer l'exécution de la délibération du conseil municipal relative à l'organisation et au fonctionnement du bureau d'hygiène.

« Art. 6. — Un bureau d'hygiène unique peut être constitué pour plusieurs communes, lorsqu'elles ont été autorisées à se syndiquer conformément à la loi du 22 mars 1890 et à l'article 2, § 3, de la loi du 15 février 1902. »

1. Les modifications indiquées en italiques à ce paragraphe résultent de la loi du 29 janvier 1906.

commissions sanitaires doivent être consultés sur les objets énumérés à l'article 9 du décret du 18 décembre 1848, sur l'alimentation en eau potable des agglomérations, sur la statistique démographique et la géographie médicale, sur les règlements sanitaires communaux et généralement sur toutes les questions intéressant la santé publique, dans les limites de leurs circonscriptions respectives.

1037. — Art. 22[1]. — Le préfet de la Seine a dans ses attributions, à Paris :

1° Tout ce qui concerne la salubrité des habitations et de leurs dépendances, sauf celle des logements loués en garni ;

2° La salubrité des voies privées closes ou non à leurs extrémités ;

3° Le captage et la distribution des eaux ;

4° La désinfection, la vaccination et le transport des malades.

Pour la désinfection et le transport des malades, il donnera suite aux demandes qui lui seraient adressées par le préfet de police.

Il nomme une commission des logements insalubres, composée de trente membres, dont quinze sur la désignation du conseil municipal de Paris. La durée de leur mandat est de six ans, avec renouvellement par tiers tous les deux ans. A chacun de ces renouvellements, le préfet nomme dix membres, dont cinq sur la désignation du conseil municipal.

Cette commission exerce, pour toute l'étendue de la ville de Paris et dans les limites des attributions conférées au préfet de la Seine, les pouvoirs donnés aux commissions sanitaires de circonscriptions par la présente loi ; elle est présidée par le préfet de la Seine ou son délégué.

1038. — Art. 23. — Le préfet de police a dans ses attributions, à Paris :

1° La surveillance, au point de vue sanitaire, des logements loués en garni ;

2° Les précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles visées par l'article 4 de la loi, spécialement la réception des déclarations ;.

3° Les contraventions relatives à l'obligation de la vaccination et de la revaccination.

Il continuera à assurer la protection des enfants du premier âge, la police sanitaire des animaux, la police de la médecine et de la pharmacie, l'application des lois et règlements concernant la vente et la mise en vente de denrées alimentaires falsifiées ou corrompues, le fonctionnement du laboratoire municipal de chimie, la réglementation des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes tant à Paris que dans les communes du département de la Seine.

1039. — Art. 24. — Le préfet de la Seine et le préfet de police sont

---

1. Les articles 22, 23 et 24 de la loi de 1902 ont été modifiés ainsi par la loi du 7 avril 1903.

assistés, chacun dans la limite de ses attributions sanitaires et sous sa présidence, par le conseil d'hygiène publique et de salubrité de la Seine, dont la composition est fixée comme il suit :

(*Suit la composition du conseil d'hygiène publique et de salubrité de la Seine.*)

Le conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine remplira les attributions données aux conseils départementaux d'hygiène par la présente loi.

Les commissions d'hygiène des arrondissements de Paris continueront à exercer leurs fonctions sous l'autorité et dans les limites des attributions conférées par la présente loi au préfet de police.

Les conseils ou commissions d'hygiène, dans le département de la Seine, en dehors de Paris, exercent les pouvoirs donnés aux commissions sanitaires de circonscription par la présente loi, sous l'autorité soit du préfet de la Seine, soit du préfet de police, suivant qu'elles ont à traiter d'affaires ressortissant à l'une ou à l'autre de leurs administrations.

Les maires des communes autres que Paris exercent les attributions sanitaires sous l'autorité soit du préfet de la Seine, soit du préfet de police, suivant les distinctions faites dans les deux articles précédents.

Le préfet de police continuera à appliquer, dans les communes du département de la Seine autres que Paris, les attributions de police sanitaire dont il est actuellement investi.

1040. — Art. 25. — Le *Conseil supérieur* d'hygiène publique de France délibère sur toutes les questions intéressant l'hygiène publique, l'exercice de la médecine et de la pharmacie, les conditions d'exploitation ou de vente des eaux minérales, sur lesquelles il est consulté par le gouvernement.

Il est nécessairement consulté sur les travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation des villes de plus de 5,000 habitants et sur le classement des établissements insalubres, dangereux ou incommodes.

Il est spécialement chargé du contrôle de la surveillance des eaux captées en dehors des limites de leur département respectif, pour l'alimentation des villes.

Le *Conseil supérieur* d'hygiène publique de France est composé de *cinquante-cinq* membres : . . . . . .

(*Suit l'énumération des membres du Conseil supérieur, substitué, par la loi du 29 janvier 1906, au comité consultatif. La même loi a porté de 45 à 55 le nombre des membres.*)

TITRE III

Dépenses.

1041. — Art. 26. — Les dépenses rendues nécessaires par la présente loi, notamment celles causées par la destruction des objets mobiliers, sont

obligatoires. En cas de contestation sur leur nécessité, il est statué par décret rendu en Conseil d'État.

Ces dépenses seront réparties entre les communes, les départements et l'État, suivant les règles fixées par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893[1].

Toutefois, les dépenses d'organisation du service de la désinfection dans les villes de 20,000 habitants et au-dessus sont supportées par les villes et par l'État, dans les proportions établies au barème du tableau A, annexé à la loi du 15 juillet 1893. Les dépenses d'organisation du service départemental de la désinfection sont supportées par les départements et par l'État dans les proportions établies au barème du tableau B.

Des taxes seront établies par un règlement d'administration publique pour le remboursement des dépenses relatives à ce service.

A défaut par les villes et les départements d'organiser les services de la désinfection et les bureaux d'hygiène et d'en assurer le fonctionnement dans l'année qui suivra la mise à exécution de la présente loi, il y sera pourvu par des décrets en forme de règlements d'administration publique.

TITRE IV

Pénalités.

1042. — Art. 27. — Sera puni des peines portées à l'article 471 du Code pénal quiconque, en dehors des cas prévus par l'article 21 de la loi du 30 novembre 1892, aura commis une contravention aux prescriptions des règlements sanitaires prévus aux articles 1 et 2, ainsi qu'à celles des articles 5, 6, 7, 8 et 14.

Celui qui aura construit une habitation sans le permis du maire sera puni d'une amende de seize francs (16 fr.) à cinq cents francs (500 fr.).

1043. — Art. 28. — Quiconque, par négligence ou incurie, dégradera des ouvrages publics ou communaux destinés à recevoir ou à conduire des eaux d'alimentation; quiconque, par négligence ou incurie, laissera introduire des matières excrémentitielles ou toute autre matière susceptible de nuire à la salubrité, dans l'eau des sources, des fontaines, des puits, citernes, conduites, aqueducs, réservoirs d'eaux servant à l'alimentation publique, sera puni des peines portées aux articles 479 et 480 du Code pénal.

Est interdit, sous les mêmes peines, l'abandon de cadavres d'animaux, de débris de boucherie, fumier, matières fécales et, en général, de résidus animaux putrescibles dans les failles, gouffres, bétoires ou excavations de toute nature autres que les fosses nécessaires au fonctionnement d'établissements classés.

Tout acte volontaire de même nature sera puni des peines portées à l'article 257 du Code pénal.

---

1. Loi sur l'assistance médicale. — Voir n° 1806.

1044. — Art. 29. — Seront punis d'une amende de cent francs (100 fr.) à cinq cents francs (500 fr.) et, en cas de récidive, de cinq cents francs (500 fr.) à mille francs (1,000 fr.), tous ceux qui auront mis obstacle à l'accomplissement des devoirs des maires et des membres délégués des commissions sanitaires, en ce qui touche l'application de la présente loi.

1045. — Art. 30. — L'article 463 du Code pénal est applicable dans tous les cas prévus par la présente loi. Il est également applicable aux infractions punies des peines correctionnelles par la loi du 3 mars 1822.

TITRE V

Dispositions diverses.

1046. — Art. 31. — La loi du 13 avril 1850 est abrogée, ainsi que toutes les dispositions des lois antérieures, contraires à la présente loi.

Les conseils départementaux d'hygiène et les conseils d'hygiène d'arrondissement actuellement existants continueront à fonctionner jusqu'à leur remplacement par les conseils départementaux d'hygiène et les commissions sanitaires de circonscription organisés en exécution de la présente loi.

1047. — Art. 32. — La présente loi n'est pas applicable aux ateliers et manufactures.

1048. — Art. 33. — Des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'organisation et de fonctionnement des bureaux d'hygiène [1] et du service de désinfection, ainsi que les conditions d'application de la présente loi à l'Algérie et aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

1049. — Art. 34. — La présente loi ne sera exécutoire qu'un an après sa promulgation.

LOI DU 21 JUIN 1898

(*Code rural: Livre III; Titre Ier; Chapitre II; Section 1re.*)

Police sanitaire.

1050. — Art. 19. — En cas d'insalubrité constatée par le conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement, le maire ordonne la suppression des fosses à purin non étanches et puisards d'absorption [2].

1. Voir ce règlement en note sous le n° 1034.

2. Le Conseil d'État reconnaissait déjà au maire le droit de prescrire la suppression d'un puisard non étanche (7 mai 1868, Beaujour). C'est un point qui devra être dorénavant traité dans le règlement sanitaire de la commune (art. 1er de la loi du 15 février 1902; voir n° 1016).

Sur l'avis du même conseil, le maire peut interdire les dépôts de vidange ou de gadoue qui seraient de nature à compromettre la salubrité publique [1].

Il détermine les mesures à prendre pour empêcher l'écoulement sur la voie publique des liquides provenant des dépôts de fumiers et des étables [2].

Les décisions des maires peuvent toujours être l'objet d'un recours au préfet.

1051. — Art. 20. — Il est interdit de laisser écouler, de répandre ou de jeter soit sur les places et voies publiques, soit dans les fontaines, dans les mares et abreuvoirs, soit sur les lieux de marchés ou de rassemblements d'hommes ou d'animaux, des substances susceptibles de nuire à la salubrité publique [3].

1052. — Art. 21. — Les maires surveillent, au point de vue de la salubrité, l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau. Les ques-

---

1. D'après l'ancienne jurisprudence, le maire pouvait interdire le dépôt sur la voie publique d'immondices autres que celles provenant du balayage; prescrire même, dans les communes rurales, l'enlèvement des fumiers. (Cass. 15 mai 1856, Vignau; 18 février 1858, Flocon.)

2. La Cour de cassation reconnaissait la légalité d'un arrêté municipal interdisant le déversement sur la voie publique des eaux sales ou fétides provenant des eaux ménagères (Cass. 7 décembre 1855, Rigoulot; 2 mars 1867, Montfort), soit de bains minéraux (Cons. d'Ét. 5 juin 1848, Garivier; 25 mars 1887, Bains de Paris), soit de l'exercice d'une industrie telle que le tannage (Cass. 16 juin 1832, Thierry).

Il a été jugé que le maire pouvait non seulement interdire pour l'avenir l'établissement, dans les façades des maisons riveraines de la voie publique, des descentes ou conduites pour l'écoulement des immondices, mais encore enjoindre de supprimer, dans un délai déterminé, celles qui existent, alors même qu'elles auraient été établies sans contravention. (Cass. 31 juillet 1868, Peri.)

Notons toutefois que la Cour de cassation assimile les eaux ménagères aux eaux pluviales que les riverains ont le droit de faire couler dans les rues. Le maire doit donc concilier l'exercice de cette faculté avec les prescriptions qu'exige l'intérêt de la salubrité publique. Ce sera un des objets qu'aura à traiter le règlement sanitaire prévu par l'article 1er de la loi du 15 février 1902. (Voir ci-dessus n° 1016.)

La Cour de cassation admet dès aujourd'hui que le maire peut, dans l'intérêt de la commodité et de la salubrité de la voie publique, prescrire l'établissement de chenaux et de tuyaux de descente pour que les eaux ne se déversent pas directement des toits sur la voie publique. (Cass. 8 janvier 1885, Chaloin.) Il peut même ordonner que l'écoulement des eaux ménagères soit assuré dans les cours et allées des maisons par des caniveaux couverts. (Cass. 29 juillet 1898, *Revue générale d'administration*, 1898, t. III, p. 304.)

3. Le droit d'interdire le jet d'immondices dans les fontaines ou cours d'eau traversant la ville, et notamment le déversement des latrines, rentrait déjà dans les pouvoirs des maires. (Cass. 28 février 1861, Gesnie.)

La loi du 15 février 1902 sur la santé publique, article 28, n° 1043, punit de peines correctionnelles le jet d'excréments ou de toute autre matière nuisible dans les fontaines.

tions relatives à la police des eaux restent réglées par les dispositions des titres II et V du livre II du Code rural sur le régime des eaux.

1053. — Art. 22. — Le maire doit ordonner les mesures nécessaires pour assurer l'assainissement et, s'il y a lieu, après avis du conseil municipal, la suppression des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les fois que ces mares compromettent la salubrité publique.

A défaut du maire, le préfet peut, sur l'avis du conseil d'hygiène et après enquête *de commodo et incommodo*, décider la suppression immédiate de ces mares, ou prescrire, aux frais de la commune, les travaux reconnus utiles.

La dépense est comprise parmi les dépenses obligatoires prévues à l'article 136 de la loi du 5 avril 1884. — Voir n° 1808.

1054. — Art. 23. — Le maire prescrit aux propriétaires de mares ou fossés à eau stagnante établis dans le voisinage des habitations d'avoir soit à les supprimer, soit à exécuter les travaux, ou à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser toutes causes d'insalubrité[1].

En cas de refus ou de négligence, le maire dénonce à l'administration préfectorale l'état d'insalubrité constatée.

Le préfet, après avis du conseil d'hygiène et du service hydraulique, peut ordonner la suppression de la mare dangereuse ou prescrire que les travaux reconnus nécessaires seront exécutés d'office aux frais du propriétaire, après mise en demeure préalable.

Le montant de la dépense est recouvré comme en matière de contributions directes, sur un rôle rendu exécutoire par le préfet.

1055. — Art. 24. — Le préfet peut interdire la vidange des étangs et

---

1. La jurisprudence décidait que, si le maire peut prescrire aux propriétaires de pourvoir à la suppression des mares d'eau stagnante qui se sont formées sur le terrain, il excède ses pouvoirs en prescrivant le remblayage comme moyen exclusivement obligatoire. (Cass. 23 juillet 1864, Ricordeau ; 16 mars 1867, Fabre.)

Mais il peut, en laissant au propriétaire le choix des moyens, lui enjoindre, même sous peine de voir exécuter les travaux à ses frais, d'assainir un fossé existant dans l'intérieur de sa propriété (Cons. d'Ét. 5 mai 1865, de Montailler), ou d'assurer l'écoulement des eaux existant dans une carrière (Cass. 25 juin 1869, Sens ; 1er février 1873, Sens).

Il a été jugé, qu'il n'appartient pas au maire, mais seulement au gouvernement, de prescrire aux propriétaires de terrains provenant de l'ancien lit d'une rivière, de combler les bas-fonds existant dans ces terrains en vue de supprimer les exhalaisons et de mettre le terrain au niveau de la voie publique. (Cons. d'Ét. 12 avril 1860, comm. de Neuilly.)

En serait-il de même aujourd'hui ? L'excavation provenant d'un ancien lit de rivière pourrait-elle être considérée comme un fossé dont le maire pourrait ordonner le remblai ?

autres amas d'eau non courante, dans les cas et dans les lieux où cette opération serait de nature à compromettre la salubrité publique.

1056. — Art. 25. — Il est interdit de faire rouir du chanvre, ou du lin, ou toutes autres plantes textiles dans les abreuvoirs et lavoirs publics.

Le préfet peut réglementer ou même interdire le rouissage des plantes textiles dans les eaux courantes et dans les étangs. Cette interdiction n'est prononcée qu'après avis du conseil d'hygiène et de salubrité.

Les routoirs agricoles, c'est-à-dire ceux exclusivement destinés à l'usage des cultivateurs, ne sont point, comme les routoirs industriels, assujettis aux prescriptions des décrets des 15 octobre 1810 et 31 décembre 1866, relatifs aux établissements insalubres.

Toutefois, le préfet peut ordonner, sur la demande du conseil municipal ou des propriétaires voisins, la suppression de tout routoir établi à proximité des habitations et dont l'insalubrité serait constatée.

Le maire peut désigner, par un arrêté, les lieux où les routoirs publics seront établis, ainsi que la distance à observer dans le choix des emplacements destinés au séchage des plantes textiles après le rouissage.

1057. — Art. 26. — Le Président de la République peut, par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, interdire les cultures qui pourraient être nuisibles à l'hygiène et à la salubrité publiques, ou ne les autoriser que dans des conditions déterminées.

1058. — Art. 27. — La chair des animaux morts d'une maladie, quelle qu'elle soit, ne peut être vendue et livrée à la consommation.

Tout propriétaire d'un animal mort de maladie non contagieuse est tenu, soit de le faire transporter dans les vingt-quatre heures à un atelier d'équarrissage régulièrement autorisé, soit, dans le même délai, de le détruire par un procédé chimique ou par combustion, soit de le faire enfouir dans une fosse située autant que possible à 100 mètres des habitations, et de telle sorte que le cadavre soit recouvert d'une couche de terre ayant au moins 1 mètre d'épaisseur[1].

---

1. L'autorité municipale excède ses pouvoirs en imposant à tous les propriétaires d'animaux morts de maladie ou par suite d'accident, l'obligation d'avoir recours au service municipal d'équarrissage, au profit duquel un véritable monopole se trouverait ainsi institué, alors que la loi du 21 juin 1898 donne au propriétaire l'autorisation, s'il s'agit d'un animal mort de maladie non contagieuse, soit d'envoyer le cadavre à un établissement d'équarrissage, soit de le faire détruire par un procédé chimique, soit de l'enfouir (art. 27), et que, s'il s'agit d'une maladie contagieuse (art. 42), elle ordonne la destruction du cadavre par des procédés chimiques ou son enfouissement. (Cass. 22 juillet 1899, *Revue générale d'administration*, 1900, t. I, p. 35. Dans le même sens : Cons. d'Ét. 18 janvier 1901, Bordeaux.)

L'article 42 de la loi du 21 juin 1898 (§§ 2 et 3) porte :

« Les cadavres des animaux morts ou abattus comme atteints de maladies con-

Il est défendu de jeter des bêtes mortes dans les bois, dans les rivières, dans les mares ou à la voirie, et de les enterrer dans les étables, dans les cours attenant à une habitation ou à proximité des puits, des fontaines et abreuvoirs publics.

1059. — Art. 28. — Le maire fait livrer à un atelier d'équarrissage régulièrement autorisé, ou enfouir, ou détruire par un procédé chimique, ou par combustion, le corps de tout animal trouvé mort sur le territoire de la commune et dont le propriétaire, après un délai de douze heures, reste inconnu.

1060. — Nous allons maintenant rappeler les diverses décisions qui, d'après la jurisprudence antérieure, fixaient les limites des pouvoirs des maires. La plupart sont encore applicables aujourd'hui. Nous insisterons également sur certains points qui appellent particulièrement l'attention des municipalités.

1061. — Le maire peut interdire, au moins en temps d'épidémie, la vente sur le marché des fruits verts (Cass. 17 novembre 1866, Demèche) et le transport des cuirs verts à travers la ville (Cass. 5 juillet 1873, Gille).

Il peut : défendre aux particuliers de conserver dans les maisons des dépôts de suifs ou de graisses fraîches (Cass. 18 mai 1850, Halluin-Tavelle);

Défendre aux marchands dont l'industrie n'est pas classée [1],

---

tagieuses doivent, au plus tard dans les vingt-quatre heures, être détruits par un procédé chimique ou par combustion, ou enfouis préalablement recouverts de chaux vive, et de telle sorte que la couche de terre au-dessus du cadavre ait au moins 1 mètre d'épaisseur.

« Les cadavres des animaux morts de maladies charbonneuses, ceux des animaux morts ou ayant été abattus comme atteints de peste bovine, ne peuvent être enfouis qu'avec la peau tailladée. »

Ces dispositions se complètent par les articles 53 et 54 :

« Art. 53. — En cas d'épizooties, et à défaut des propriétaires, le maire désigne un enclos dans lequel devront être portés et enfouis, dans les conditions prescrites par les deuxième et troisième paragraphes de l'article 42, tous les cadavres des animaux contaminés.

« Art. 54. — Il est défendu de faire paître aucun animal sur le terrain d'enfouissement affecté aux cadavres des animaux morts de maladie contagieuse ou de livrer à la consommation les fourrages qui pourraient y être récoltés. » — Voir nos 1072.

1. Voir plus loin, pour les établissements industriels, nos 1070 et 1071.

de garder dans l'intérieur de la ville des dépôts de matières répandant une odeur nuisible (Cass. 21 décembre 1848, Rendu). Mais il ne suffirait pas que l'odeur fût seulement désagréable (Cass. 17 juillet 1863);

Prescrire le balayage des cours communes des maisons[1] (Cass. 21 juillet 1883, Joly) et l'enlèvement, même dans les maisons particulières, des dépôts de fumiers, immondices ou autres matières répandant des exhalaisons infectes. (Cass. 2 mars 1867, Montfort.)

A même été déclaré légal, l'arrêté qui, dans une ville, interdit de placer les écuries le long de la voie publique. (Cass. 1er mars 1851, Claisse.)

A, au contraire, été déclaré illégal un arrêté ordonnant le transfert en dehors de la ville d'un dépôt de cocons. (Cass. 17 avril 1886, Cavalier.)

1062. — Mais il a été jugé que si le maire a le droit d'enjoindre à un propriétaire de faire cesser les causes d'insalubrité provenant d'une écurie, telles que la stagnation d'eau, il n'a pas le droit d'indiquer lui-même la nature et l'importance des travaux à effectuer et encore moins d'ordonner la suppression de l'écurie. (Cons. d'Ét. 12 mai 1882, Palazzi.)

La Cour de cassation a jugé de même que si le maire peut, dans un intérêt de salubrité publique, enjoindre aux propriétaires riverains d'une cité de faire exécuter des travaux d'assainissement, il ne peut prescrire un moyen exclusivement obligatoire de faire disparaître les causes d'insalubrité, lorsqu'il existe d'autres moyens. (Cass. 27 juin 1879, Audabert; 25 juillet 1885, de Biéville.)

1. Lorsqu'il existe un arrêté municipal enjoignant de tenir constamment dans un état de propreté absolue les cours, corridors, passages et impasses dépendant des propriétés particulières, celui qui a contrevenu à cet arrêté ne peut être valablement relaxé sous prétexte qu'il ne pouvait être en faute pour n'avoir pas procédé au nettoyage de sa cour avant l'heure fixée pour l'enlèvement des boues par les entrepreneurs chargés de ce service. (Cass. 31 mai 1900, *Revue générale d'administration*, 1900, t. III, p. 293.)

Cette règle ne souffre exception que lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être supprimées que par un travail d'ensemble. (Cass. 8 juillet 1880 ; Tribunal d'Évreux 12 février 1902, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1903, t. III, p. 4 ; *Revue générale d'administration,* 1902, t. III, p. 79.)

Le maire excéderait également ses pouvoirs en imposant à un propriétaire l'obligation de s'adresser à un entrepreneur déterminé ; il s'agissait, dans l'espèce, de travaux destinés à raccorder l'immeuble de ce propriétaire à l'égout public. (Cass. 19 novembre 1903.)

1063. — Le recouvrement des frais des travaux exécutés d'office par la commune à la charge du propriétaire ne pourrait pas avoir lieu dans la forme usitée pour le recouvrement des contributions directes. (Cons. d'Ét. 5 janvier 1883, Thélolan.) Il y aurait lieu de recourir à l'article 154 de la loi municipale, à moins qu'il ne s'agisse de travaux de suppression de mares par application de l'article 23 de la loi du 21 juin 1898. — Voir n° 1054.

1064. — L'agglomération d'animaux, même domestiques, dans l'intérieur des maisons d'une ville peut aussi être une cause d'insalubrité. Aussi a-t-il été jugé que le maire pouvait interdire d'y conserver des chiens et des chats en nombre excessif. (Cass. 7 janvier 1882, Lavergne ; 21 décembre 1889, Robert.)

Est également légal l'arrêté qui défend à toute personne, même aux charcutiers, de conserver dans l'enceinte de la ville des porcs au delà du temps nécessaire pour les faire reposer. (Cass. 22 mars 1851, Nolent.)

Mais a été reconnu illégal l'arrêté par lequel un maire fait défense d'élever et de conserver sans autorisation des paons et autres animaux de basse-cour, sous le prétexte d'un intérêt purement imaginaire de salubrité publique. (Cass. 14 mai 1887, *Revue générale d'administration,* 1887, t. II, p. 199.)

1065. — Ont été également considérés comme excédant les

pouvoirs de police municipale : l'ordre donné d'abattre, dans l'intérêt de la salubrité, les arbres plantés sur une propriété particulière (Cass. 16 décembre 1881, Roquette-Buisson), et l'arrêté préfectoral prescrivant aux propriétaires d'oliviers d'enlever, dans le délai d'un mois, les produits de la taille et de l'élagage de ces arbres, et de brûler sur place ou d'enfouir les brindilles, pailles, branches ou bois provenant des oliviers arrachés (Cass. 19 août 1882, Nugues).

1066. — *Eaux.* — La loi du 15 février 1902 oblige les communes à s'approvisionner d'eau potable de bonne qualité et en quantité suffisante. C'est un des points sur lesquels doit porter le règlement sanitaire (art. 1er; n° 1016). Le gouvernement peut même, dans certains cas, exécuter d'office les travaux nécessaires (art. 9; n° 1024).

Quelle sera la portée des règlements à intervenir ? Jusqu'à présent, même à Paris, ni le maire, ni la commission des logements insalubres ne pouvaient obliger le propriétaire à installer l'eau dans sa maison. (Trib. de police de Paris 7 février 1885, *Revue générale d'administration,* 1885, t. I, p. 327; Cons. d'Ét. 30 novembre 1900, *Revue communale,* 1901, p. 28.)

Mais le maire peut réserver l'eau des bornes-fontaines pour les besoins personnels des habitants et de leur ménage et interdire l'emploi de cette eau pour le lavage des trottoirs. (Cass. 23 novembre 1901, Poulain, *Revue générale d'administration,* 1902, t. I, p. 295.)

La loi du 31 mars 1903, article 102 (voir n° 1593 *bis*), prévoit l'allocation aux communes, pour adduction d'eau potable, de subventions prélevées sur le pari mutuel.

1067. — *Asile privé pour les malades.* — Le maire ne pourrait interdire à un particulier de recevoir chez lui certaines catégories de personnes, par exemple celles qui sont atteintes de tuberculose ou d'autres maladies contagieuses.

Un arrêt du Conseil d'État du 18 mars 1898 (Noualhier)

déclarait que les pouvoirs du maire, d'après la loi de 1884, se bornaient à imposer à ce particulier les mesures de précaution rendues nécessaires par la présence des malades soignés à l'intérieur de son habitation. Cette décision a été confirmée par deux nouveaux arrêts des 9 février 1901 et 24 janvier 1902.

Par un arrêt du 19 décembre 1902, le Conseil d'État a, en se fondant sur les mêmes motifs, annulé un arrêté du maire de Ronceux, interdisant la fondation d'un asile de lépreux.

Aujourd'hui, le maire puisera-t-il de nouveaux pouvoirs dans la loi du 15 février 1902? On peut en douter.

1067bis. — *Garderies d'enfants.* — S'il appartient aux maires en vertu des lois du 5 avril 1884 et du 15 février 1902 de prévenir par des précautions convenables les maladies épidémiques ou contagieuses, aucun texte de loi ne leur permet d'interdire l'affectation donnée à une propriété privée par l'établissement d'une garderie d'enfants, et l'arrêté qui ordonnerait, pour cause de prétendue insalubrité, la fermeture de cet établissement serait sans sanction. (Cass. 3 décembre 1904, Mlle Cousin, *Revue d'Hygiène municipale,* 1905, p. 32.)

Le Conseil d'État a également annulé pour excès de pouvoirs un arrêté par lequel le maire de Lançon avait interdit les garderies fonctionnant, sous la direction d'un comité libre, dans des locaux non autorisés. (3 février 1905, *École des communes,* 1905, p. 94.) — Voir n° 1718.

Ces deux décisions dénient donc au maire le droit d'autoriser l'ouverture ou de prescrire la fermeture de ces établissements. Mais un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation les assimile *aux crèches* et leur rend applicables les dispositions du décret du 2 mai 1897 qui subordonnent l'ouverture des crèches à l'autorisation du préfet. (24 mars 1905.)

1068. — *Établissements scolaires.* — Les pouvoirs du maire en matière de salubrité et d'hygiène des établissements d'instruction publics ou privés ont donné lieu à deux décisions que nous devons rapporter.

Une décision du ministre de l'intérieur du 29 avril 1893 (*Revue générale d'administration,* 1894, t. I, p. 446), concertée avec le ministre de l'instruction publique, porte que le maire a le droit et le devoir, lorsqu'il s'agit de maladies épidémiques ou contagieuses, de prescrire telles mesures qu'il juge convenables sur tout le territoire de la commune et cela sans excepter les établissements d'enseignement.

Cette décision doit être rapprochée d'un arrêt du Conseil d'État du 5 mai 1899, duquel il résulte que si, *en cas d'épidémie,* le maire peut agir, il ne tient ni de la loi municipale ni des lois ou règlements sur l'instruction primaire le droit d'édicter un règlement *permanent* imposant des prescriptions d'hygiène aux directeurs d'écoles *privées* [1].

Ces prescriptions pourront-elles être maintenant édictées dans le règlement sanitaire que prévoit l'article 1er de la loi du 15 février 1902 (n° 1016)? Il est à remarquer que ce règlement doit résumer les précautions à prendre en vertu de l'article 97 de la loi de 1884, d'où il semblerait résulter que les pouvoirs du maire ne sont pas augmentés. Mais, d'autre part, le même article énumère au nombre des objets sur lesquels le règlement sanitaire statuera « les prescriptions destinées à assurer la salubrité des logements loués en garni et des autres *agglomérations* ». Entend-il seulement parler des agglomérations d'*habitations* ou des agglomérations d'*habitants?*

1069. — *Logements insalubres.* — Cette matière était autrefois réglée par la loi du 13 avril 1850. Cette loi est formellement abrogée par l'article 31 de la loi du 15 février 1902 (voir

---

1. Le maire ne peut pas davantage, sans excès de pouvoir, ordonner la fermeture d'une école privée jusqu'à ce qu'une cour plus convenable ait été mise à la disposition des enfants qui devront la fréquenter. (Cass. 23 décembre 1904, Gentreau.)

De même, si la loi municipale donne au maire certains pouvoirs de police, celui-ci ne peut, en ce qui concerne les écoles, que prescrire les mesures nécessaires pour que l'école ne devienne pas un foyer d'insalubrité, mais il ne peut sans excès de pouvoirs en ordonner la fermeture pour cause de salubrité publique. (Cass. 23 décembre 1904, *Revue générale d'administration,* 1905, t. I, p. 421.)

n° 1046), dont un chapitre s'occupe spécialement des mesures sanitaires relatives aux immeubles (n°s 1026 à 1033).

Autrefois, la loi sur les logements insalubres ne s'appliquait qu'aux « logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager (art. 1er). La loi nouvelle s'applique « à tout immeuble, *bâti ou non, attenant ou non à la voie publique,* dangereux pour la santé des *occupants* (sans distinction) ou des *voisins* ».

Autrefois, le soin de désigner les travaux à entreprendre ou de prononcer l'interdiction d'habitation incombait au conseil municipal, sur l'avis de la commission des logements insalubres. Désormais, le droit de statuer est remis au maire, sur l'avis de la commission sanitaire de circonscription, et, au cas où cet avis est contraire aux propositions du maire, après avis du conseil d'hygiène départemental (art. 12 de la loi du 15 février 1902; n° 1027).

L'arrêté du maire doit être soumis à l'approbation du préfet (art. 13; n° 1028).

Un recours est ouvert aux intéressés devant le conseil de préfecture et, en appel, devant le Conseil d'État, conformément à ce qui se pratiquait autrefois.

1070. — *Établissements industriels.* — La loi du 15 février 1902 n'est pas applicable aux ateliers ou manufactures (art. 32; n° 1047). Les établissements industriels restent donc régis par la législation ancienne, c'est-à-dire par la loi du 12 juin 1893[1], concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels, par le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815, sur les établissements dangereux ou insalubres.

---

1. Cette loi a été complétée et modifiée par la loi du 11 juillet 1903, qui en a étendu les dispositions aux magasins, cuisines, laboratoires, caves, boutiques et aux ouvroirs publics ou privés, laïques ou religieux. Deux règlements d'administration publique des 28 juillet et 29 novembre 1904, rendus en exécution de ces lois, déterminent les règles de salubrité et d'hygiène en ce qui concerne le couchage du personnel et la tenue des ateliers.

Les pouvoirs de police du maire diffèrent suivant qu'il s'agit d'établissements compris dans la catégorie des *établissements dangereux ou insalubres* ou de ceux qui ne figurent pas dans l'énumération des décrets de 1810, ou des décrets ultérieurs. A l'égard des premiers, que nous désignerons sous le nom d'établissements *classés,* une autre distinction est à faire suivant qu'il s'agit d'un établissement fonctionnant sans autorisation ou d'un établissement régulièrement autorisé.

Tant que l'autorisation n'a pas été obtenue, le maire a le droit de prendre, en vertu de l'article 97, toutes les mesures que l'intérêt de la salubrité publique lui paraît exiger et même de faire fermer l'établissement. (Cass. 14 février 1833, Jau ; 13 novembre 1835, Pouly ; 16 août 1884, Vve Bernard.)

Mais lorsqu'il s'agit d'un établissement régulièrement autorisé, le maire ne peut, même dans un intérêt de police, apporter des modifications aux conditions nécessaires d'action des industries qui s'y exercent, ni lui assigner un emplacement déterminé (Cass. 25 novembre 1853, Mourret), ni aggraver les conditions imposées par l'administration supérieure (Cass. 1er juin 1853, Coquelle).

L'industriel ne saurait, toutefois, se prévaloir de l'autorisation qui lui a été donnée pour se dispenser de se conformer aux prescriptions générales des arrêtés municipaux pris dans un intérêt de salubrité. (Cass. 3 février 1877, Déchazel ; 4 février 1881, Douine ; 10 février 1888, Riboulet.) Il a été jugé, notamment, qu'un teinturier ne peut, sous le prétexte que son établissement est autorisé, écouler sur la voie publique les résidus de son atelier, au mépris d'un arrêté municipal. (Cass. 30 mars 1861, Bourneuf.) Mais il faut que les prescriptions municipales ne modifient pas les conditions d'existence et d'exploitation de l'arrêté d'autorisation. (Cass. 1er août 1862, Blanchard ; 7 février 1863, Blanchard.)

1071. — En ce qui concerne les établissements *non classés,* il appartient au maire, en vertu de ses pouvoirs de police

municipale, de prescrire les mesures à observer pour que les opérations qui y sont pratiquées ne soient pas nuisibles à la salubrité publique (Cons. d'Ét. 16 décembre 1904, Bédouet); mais il ne peut, sans excès de pouvoir, ni déterminer la nature et l'importance des travaux à exécuter, ni interdire l'exploitation dans le local où elle est établie (Cons. d'Ét. 17 novembre 1893, Gaignière). Il ne peut également prescrire à un industriel de cesser immédiatement ses opérations et de ne les reprendre qu'après exécution de certains travaux déterminés. (Cons. d'Ét. 26 juillet 1889, Galy.)

On voit, par les exemples qui précèdent, que l'exercice du pouvoir municipal se limite par les droits du propriétaire et la liberté de l'industrie.

1072. — *Ateliers d'équarrissage.* — Voir (n° 1058) l'article 27 de la loi du 21 juin 1898, et la note qui l'accompagne.

Le règlement d'administration publique du 6 octobre 1904, rendu pour l'application de la loi du 21 juin 1898, contient la disposition suivante sur les ateliers d'équarrissage :

Il est tenu dans les ateliers d'équarrissage un registre sur lequel tous les animaux sont inscrits dans l'ordre de leur arrivée; cette inscription contient le nom et le domicile des propriétaires, le signalement des animaux, la cause de la mort ou le motif pour lequel ils sont abattus. Ce registre est paraphé, à chacune de ses visites, par le vétérinaire préposé à la surveillance de l'établissement. Ce vétérinaire s'assure que la déclaration des maladies contagieuses constatées dans l'établissement a été régulièrement faite au maire de la commune. Il prescrit toutes les mesures d'hygiène et de salubrité nécessaires et en surveille l'exécution.

1073. — *Constructions neuves.* — Aucune habitation ne peut être construite dans les agglomérations de 20,000 habitants et au-dessus, sans un permis du maire constatant que les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire prévu par la loi du 15 février 1902 sont observées dans le projet de construction. De même que pour les permissions de voirie, l'autorisation de construire pourra être donnée par le préfet, en cas de refus du maire (art. 11). — Voir n° 1026.

1074. — *Fosses d'aisances.* — Une des principales causes d'insalubrité dans les villes provient de l'installation défectueuse des fosses d'aisances et des vidanges. C'est un des points que doit fixer le règlement sanitaire prévu par l'article 1er de la loi du 15 février 1902 (n° 1016), qui parle « des prescriptions relatives à l'évacuation des matières usées ».

Rappelons quelle est, à cet égard, la jurisprudence.

Le maire peut interdire l'usage des latrines communiquant avec les cours d'eau. (Cass. 28 février 1861, Gesnie; Cons. d'Ét. 5 décembre 1873, Lièvre.)

Il peut ordonner que, dans un délai déterminé, toutes les maisons neuves ou anciennes soient pourvues de fosses fixes ou mobiles. (Cass. 13 février 1857, Vve Michel; 15 juillet 1864, Deha.) Mais il excéderait ses pouvoirs en interdisant les fosses mobiles partout où la disposition des locaux permet l'établissement de fosses fixes et en déterminant les détails des procédés de construction et d'installation. (Cons. d'Ét. 23 décembre 1892, Augier.)

Il peut fixer les conditions dans lesquelles les fosses seront établies pour assurer la salubrité publique, telles que l'obligation de rendre les fosses étanches et d'en mettre la capacité en rapport avec le nombre des habitants (Cons. d'Ét. 23 décembre 1892, Augier; Cass. 14 mai 1887, *Revue générale d'administration,* 1887, t. II, p. 199); mais il ne saurait imposer, après l'autorisation donnée, des travaux autres que ceux que prescrit l'arrêté réglementaire (Cons. d'Ét. 24 janvier 1867, Carinoy).

Il peut interdire l'établissement d'une communication entre les fosses et les égouts et prescrire, pour l'exécution de cet arrêté, que les fosses seront, au fur et à mesure des besoins, vidées et nettoyées pour être visitées par les agents de l'administration, dans un délai fixé. (Cass. 2 janvier 1902, Ruffel.)

Il peut même, aux termes d'un arrêt de la Cour de cassation, prescrire que les aubergistes, hôteliers et cafetiers installeront des cabinets d'aisances où les consommateurs puissent aller sans

sortir de l'établissement (8 janvier 1898, Abbès ben Aonès et autres).

1075. — Le maire peut également déterminer les conditions dans lesquelles la vidange s'effectuera;

Ordonner qu'elle sera faite dès que le besoin s'en manifestera (Cass. 24 juillet 1852, Bourdoulous);

Imposer aux vidangeurs certains appareils, tels que pompes aspirantes ou foulantes (Cass. 30 avril 1852, Vaniwaëde); — réglementer la forme des voitures[1]; — régler les heures, fixer l'itinéraire des voitures, les lieux de dépôt des matières (Cass. 31 décembre 1846, Mulot; 13 avril 1849, Poirandeau); — exiger que le déchargement et le chargement sur bateau n'aient lieu qu'aux extrémités de la ville (Cass. 13 mars 1868, Lesage); — interdire le déversement, sur la voie publique, des liquides provenant des vidanges (Cass. 7 décembre 1872, Tarrieu).

Mais s'il lui appartient d'obliger les entrepreneurs à posséder un matériel déterminé, il ne saurait créer un monopole en faveur de l'un d'eux, ni refuser l'autorisation d'exercer à ceux qui réunissent les conditions spécifiées au règlement. (Cass. 12 mai 1865, Jullien; 23 juillet 1869, Baron; Cons. d'Ét. 5 décembre 1866, Jullien.) Serait illégal, comme constituant indirectement un monopole, l'arrêté qui prescrirait que la vidange ne peut être faite que par tel système déterminé, objet d'un brevet dont un entrepreneur serait concessionnaire. (Cass. 12 février 1881, Chesnier-Duchesne.)

Le maire ne pourrait davantage fixer un tarif obligatoire. (Cass. 20 novembre 1886, Desfonds.)

Enfin, la commune ne pourrait se faire entrepreneur de vidanges; ce serait se livrer à une opération industrielle ou commerciale qui ne rentre pas dans les attributions des conseils municipaux. (Avis du Cons. d'Ét. 1er et 15 mars 1900, *Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 433.) — Voir n° 1810.

---

1. Pour le stationnement des voitures de vidanges, voir n° 1107.

1076. — *Emploi du blanc de céruse.* — Le maire pourrait-il interdire l'emploi du blanc de céruse dans les travaux de peinture exécutés à l'extérieur des maisons particulières et même à l'intérieur?

Le ministre de l'intérieur, consulté à cet égard, a répondu que les pouvoirs des maires ne paraissaient pas s'étendre jusqu'à régler les conditions du travail et que le danger que peut faire courir à la salubrité publique l'emploi du blanc de céruse sur les murs extérieurs des maisons ne semble pas scientifiquement démontré; quant à l'intérieur des maisons, le droit de police de l'autorité municipale s'arrête, en principe, au seuil de la demeure des particuliers. (Lettre du 6 mai 1901, *Revue générale d'administration,* 1901, t. III, p. 67.)

Mais, depuis, est intervenu un décret du 18 juillet 1902 pour réglementer l'emploi du blanc de céruse dans l'industrie de la peinture en bâtiment[1]. Ce décret a été complété par celui du 15 juillet 1904, qui étend la réglementation à tous les travaux de peinture.

Épizooties.

1077. — Les devoirs de l'autorité municipale, en ce qui concerne les épizooties ou maladies contagieuses des animaux, ont été définis par une loi du 21 juillet 1881, reproduite presque textuellement par la loi du 21 juin 1898 (Code rural, liv. III, t. Ier, chap. II, 2e sect. : *Police sanitaire des animaux*).

La loi du 21 juillet 1881, qui n'est pas abrogée[2], doit cependant continuer à être appliquée dans celles de ses dispositions qui édictent des pénalités (art. 30 à 36).

Un règlement d'administration publique, rendu pour l'exé-

---

1. Ce décret interdit l'emploi du blanc de céruse autrement qu'en pâte et défend le travail à sec au grattoir et le ponçage à sec des peintures au blanc de céruse.

Un arrêt du Conseil d'État du 6 février 1903 (Montluçon) a annulé un arrêté du maire qui, *dans le silence du cahier des charges,* avait, par voie de règlement général, prohibé l'emploi de cette peinture dans les travaux communaux.

2. L'abrogation ne doit être prononcée que lors de la promulgation des lois destinées à compléter l'ensemble du Code rural. (Sénat, séance du 21 novembre 1889.)

cution de la loi du 21 juin 1898, a été rendu le 6 octobre 1904. Il détermine toutes les précautions à prendre pour chaque espèce de maladie réputée contagieuse[1] et abroge le décret du 22 juin 1882, rendu pour l'exécution de la loi de 1881.

Nous nous bornerons à rappeler ici les principales obligations du maire en renvoyant pour les détails, qui ne peuvent trouver ici leur place, à la loi de 1898 et au décret de 1904.

1078. — Le maire reçoit les déclarations des détenteurs d'animaux atteints ou soupçonnés d'être atteints de maladies contagieuses (L. 21 juin 1898, art. 31).

Il autorise, en cas d'urgence, l'enfouissement de l'animal (*ibidem*).

Il veille à ce que l'animal soit isolé et séquestré, y pourvoit d'office, s'il y a lieu, et mande le vétérinaire chargé du service des épizooties (art. 31 et 32).

Lorsqu'un arrêté du préfet a constaté l'existence de la peste bovine dans la commune, le maire ordonne, conformément à l'avis du vétérinaire et après estimation, l'abatage immédiat des animaux atteints ou contaminés, alors même qu'ils ne présenteraient aucun signe apparent de maladie (art. 34).

Il autorise, sur l'avis du vétérinaire, le transport, en vue de l'abatage, des animaux contaminés (art. 35).

Dans les cas de morve, de farcin[2] et de tuberculose, si la maladie est reconnue incurable par le vétérinaire, il ordonne l'abatage (art. 36).

---

1. Les maladies réputées contagieuses sont : la rage dans toutes les espèces ; la peste bovine, dans toutes les espèces ruminantes ; la péripneumonie contagieuse, le charbon emphysémateux ou symptomatique et la tuberculose dans l'espèce bovine ; la clavelée et la gale dans les espèces ovine et caprine ; la fièvre aphteuse dans les espèces bovine, ovine, caprine et porcine ; la morve, le farcin, la dourine, dans les espèces chevaline, asine et leurs croisements ; la fièvre charbonneuse ou sang de rate dans les espèces chevaline, bovine, ovine et caprine ; le rouget, la pneumo-entérite infectieuse dans l'espèce porcine ; plus les maladies qui seraient déclarées contagieuses par décret rendu après avis du comité consultatif des épizooties (art. 29 et 30 de la loi du 21 juin 1898).

2. La loi du 14 janvier 1905 fixe aux trois quarts de la valeur qu'avait l'animal avant la maladie et au plus à 750 fr. l'indemnité à allouer aux propriétaires d'animaux abattus pour cause de morve ou de farcin.

Il contresigne le procès-verbal qui doit être dressé avant l'abatage (art. 49).

Il dresse l'état des frais dus pour abatage, transport, quarantaine et désinfection, lorsque ces mesures ont été prises d'office (art. 61). Le recouvrement de ces frais est opéré sur le propriétaire, au vu de l'état rendu exécutoire par le sous-préfet (*ibidem*).

1079. — L'article 32 de la loi du 21 juin 1898, qui prescrit au maire de veiller à l'accomplissement des formalités de la déclaration des maladies infectieuses des animaux et d'agir d'office lorsqu'il a connaissance de la maladie, même en l'absence de déclaration, en avisant le vétérinaire sanitaire, est la reproduction de l'article 4 de la loi du 21 juillet 1881. On s'est demandé si la négligence du maire tombait sous le coup de l'article 34 de cette dernière loi, toujours en vigueur, qui punit toute infraction non spécifiée à ladite loi d'une amende de 16 à 400 francs. Un arrêt de la cour de Besançon du 17 mai 1899 décide que le maire n'agit, en cette matière, que comme officier de police administrative sous la surveillance de l'autorité supérieure et que, dès lors, ses actes ne tombent pas sous l'application de l'article 34 de la loi du 21 juillet 1881. (*Revue générale d'administration,* 1900, t. I, p. 46.)

1080. — Les maires des communes frontières prennent les mesures sanitaires prescrites par la loi ou le gouvernement pour l'introduction des animaux étrangers (art. 57 et 58).

Les communes ports de mer doivent fournir un quai de débarquement et un bâtiment de quarantaine (art. 59).

Celles où se tiennent des marchés aux chevaux ou à bestiaux, ou qui possèdent des abattoirs ou des clos d'équarrissage, doivent commettre un vétérinaire pour la visite des animaux amenés (art. 63). — Voir n° 1529.

1081. — *Salubrité des étables.* — Aux termes de la loi du 21 juin 1898, le maire doit prescrire le nettoiement et la désin-

fection de tous les emplacements où des bestiaux ont stationné après chaque tenue de foire ou marché et notamment des halles, marchés, champs de foire, hangars, étables, parcs de comptage, plate-forme des ponts à bascule. Ces mesures de salubrité s'appliquent également aux lisses, boucles d'attachement et toutes parties en élévation qui ont pu être souillées par les animaux (art. 68).

1082. — Tous les lieux ouverts au public, gratuitement ou non, pour la vente, l'hébergement, le stationnement ou le transport des animaux domestiques, tels que marchés, halles, stations d'embarquement ou de débarquement, auberges, écuries, vacheries, bergeries, chenils, peuvent être l'objet de *mesures provisoires* ordonnées par le maire, lorsque ces locaux ont été reconnus insalubres pour les animaux par le vétérinaire sanitaire et qu'il est *urgent* de remédier immédiatement à l'insalubrité constatée. S'il n'y a pas urgence et si les mesures de désinfection et de nettoyage recommandées par le vétérinaire sanitaire n'ont pas été exécutées, c'est au préfet qu'il appartient d'en ordonner l'exécution aux frais des intéressés (art. 69 et 70).

1083. — S'il s'agit d'un champ de foire ou d'un autre emplacement communal destiné à l'exposition en vente des bestiaux, dont l'insalubrité a été constatée, le maire, et à son défaut le préfet, doit prescrire l'exécution des mesures indiquées par le vétérinaire pour faire cesser les causes d'insalubrité (art. 71).

1084. — L'arrêté du maire (ou du préfet) peut interdire l'usage des locaux insalubres depuis le jour de la signification à la partie intéressée jusqu'au jour où les mesures prescrites auront été exécutées (art. 72).

1085. — La nouvelle réglementation, très complète, laisse peu à l'initiative des municipalités, qui n'ont plus guère qu'à

veiller à la stricte application de ces règlements, en tant du moins qu'il s'agit de combattre la maladie.

Mais elles peuvent user des pouvoirs généraux que leur donne l'article 97, pour prendre certaines mesures préventives.

Ainsi, il a été jugé que le règlement municipal qui, en vue de prévenir les épizooties, défend de laver ou d'envoyer des eaux sales dans la partie d'un ruisseau située en amont de l'abreuvoir communal est légal, bien que la police des cours d'eau appartienne au préfet. (Cass. 28 mars 1879, Marjollet ; 8 décembre 1865, Desguy.) — Voir les articles 20 et 21 de la loi du 21 juin 1898 aux nos 1051 et 1052.

Il a été également jugé qu'en temps d'épizootie, le maire peut interdire temporairement aux bouchers forains de venir débiter des viandes dans la commune. (Cass. 20 janvier 1872, Champy.)

7° Mesures à prendre à l'égard des aliénés dangereux.

1086. — Le maire, aux termes du paragraphe 7° de l'article 97, est chargé de prendre provisoirement les mesures nécessaires à l'égard des aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés.

La loi de 1790 le chargeait seulement d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté.

L'ancien texte, qui mettait sur la même ligne les insensés et les animaux malfaisants, a été modifié pour être mis en harmonie avec l'esprit de la grande loi humanitaire du 30 juin 1838.

Cette loi, qui ne considère plus les malheureux aliénés uniquement comme des êtres dangereux, mais comme des malades, donne au préfet seul le droit d'ordonner d'office le placement, dans un asile de traitement, des aliénés dont l'état compromettrait l'ordre public ou la sécurité des personnes (art. 18).

Mais, comme il peut y avoir à parer à des nécessités urgentes, l'article 19 ajoute « qu'en cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les maires ordonneront, à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en informer dans les vingt-quatre heures le préfet, qui statuera ».

1087. — Les hospices sont tenus de recevoir provisoirement les aliénés qui leur sont adressés, en vertu des articles 18 et 19, jusqu'à ce qu'ils soient dirigés sur l'établissement spécial destiné à les recevoir ou pendant le trajet qu'ils feront pour s'y rendre. Dans toutes les communes où il existe des hospices, les aliénés ne peuvent être déposés ailleurs. Dans les lieux où il n'en existe pas, les maires doivent pourvoir à leur logement, soit dans une hôtellerie, soit dans un local loué à cet effet. Dans aucun cas, ils ne peuvent être déposés dans une prison (art. 24).

Ils ne doivent jamais être conduits avec les condamnés ou les prévenus (même article).

1088. — Notons que l'article 475, 7°, du Code pénal punit ceux qui laissent divaguer des fous ou des furieux sous leur garde.

8° Divagation des animaux malfaisants ou féroces.

1089. — L'article 97 confie enfin au maire le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Cette disposition, reproduite de la loi de 1790, permet au maire de réglementer et, au besoin, d'interdire la circulation en liberté, non seulement des animaux nuisibles ou féroces, mais même des animaux domestiques, lorsqu'ils pourraient occasionner quelque danger.

1090. — *Chiens.* — Aux termes de la loi du 21 juin 1898 (art. 14), les animaux dangereux, et notamment les chiens hargneux, doivent être tenus enfermés, attachés, enchaînés et de manière qu'ils ne puissent causer aucun accident, soit aux personnes, soit aux animaux.

L'article 16 de la même loi permet au maire de prendre toutes les mesures propres à empêcher la divagation des chiens. Il peut ordonner que ces animaux seront tenus en laisse ou muselés[1]; prescrire que les chiens errants et tous ceux qui seraient trouvés sur la voie publique ou dans les champs seront mis en fourrière et abattus dans les 48 heures, s'ils ne sont point munis d'un collier portant le nom et l'adresse de leurs propriétaires, et dans les huit jours, s'ils sont munis d'un collier ou s'ils portent la marque de leurs maîtres[2]. — Voir n° 1128.

1091. — Enfin, les propriétaires, fermiers ou métayers ont eux-mêmes le droit de saisir ou de faire saisir les chiens que leurs maîtres laissent divaguer dans les bois, les vignes ou les récoltes. Les chiens saisis sont conduits au lieu de dépôt désigné par l'autorité communale et si, dans les délais de 48 heures ou de huit jours, selon qu'il s'agit de chiens munis de collier

---

1. Est légal l'arrêté qui prescrit le musellement non seulement des chiens, mais encore des bêtes de somme, telles que mulets et ânes, s'il a pour objet de prévenir le trouble du repos des habitants. (Cass. 28 janvier 1859, Pérès.)

Est illégal comme pris en dehors des pouvoirs qui lui sont conférés l'arrêté du préfet qui interdit de laisser errer ou divaguer les chiens à travers les champs, prés, bois ou vignes pendant l'époque où la chasse en plaine est fermée. La loi du 5 avril 1884 et le décret du 22 juin 1882 (art. 51, 52 et 53) ne sauraient fournir une base légale à un semblable arrêté. (*Revue générale d'administration*, 1903, t. II, p. 319; voir n° 1128.)

2. *Extrait du décret du 6 octobre 1904 pour l'exécution de la loi sur la police sanitaire des animaux.* — « Art. 9. — Tout chien circulant sur la voie publique, en liberté ou même tenu en laisse, doit être muni d'un collier portant gravé sur une plaque de métal les noms et demeure de son propriétaire. — Sont exceptés de cette prescription les chiens courants portant la marque de leur maître.

« Art. 10. — Lorsque le chien peut être remis à son propriétaire, ce dernier sera tenu d'acquitter les frais de conduite, de nourriture et de garde, d'après un tarif fixé par l'autorité municipale.

« Les chiens destinés à être abattus, conformément à l'article 16 de la loi du 21 juin 1898, peuvent être livrés à des établissements publics d'enseignement ou de recherches scientifiques. »

ou non, ils n'ont point été réclamés, *et si les dommages et les autres frais ne sont point payés,* ils peuvent être abattus sur l'ordre du maire. (Loi 21 juin 1898, art. 16 *in fine.*)

1092. — Est légal l'arrêté qui interdit d'atteler les chiens et de leur faire traîner des fardeaux. (Cass. 2 avril 1897, Vve Delhayes.) — Voir n° 1128.

1093. — *Rage.* — Lorsque la rage est définitivement constatée chez des animaux de quelque espèce qu'ils soient, le maire peut en ordonner l'abatage et cette mesure ne peut être différée sous aucun prétexte. (Loi 21 juin 1898, art. 38; D. du 6 octobre 1904, art. 12.)

Pour les chiens[1] et les chats, la simple suspicion de rage suffit pour motiver l'ordre d'abatage immédiat. Bien plus, les propriétaires des animaux suspects doivent, sous peine de l'amende édictée par l'article 30 de la loi du 21 juillet 1881, pourvoir eux-mêmes à l'accomplissement de cette mesure, en l'absence de tout ordre de l'administration municipale. (Paris 27 décembre 1898, *Revue générale d'administration,* 1899, t. I, p. 311; Pau 8 juillet 1899, Marmié.) La suspicion de rage résulte de la simple déclaration de l'administration et l'ordre d'abatage est une mesure administrative à laquelle l'autorité judiciaire n'a pas à participer et qui ne peut être discutée (même arrêt de Pau).

1094. — *Ruchers d'abeilles.* — Les maires prescrivent aux

1. Le décret du 6 octobre 1904 contient la disposition suivante :

« Art. 11. — L'autorité administrative peut, lorsqu'un cas de rage a été constaté dans la commune, ordonner par arrêté que tous les chiens circulant sur la voie publique soient muselés ou tenus en laisse pendant deux mois au moins.

« La même mesure est prise pour les communes qui ont été parcourues par un chien enragé.

« Pendant le même temps, il est interdit aux propriétaires de se dessaisir de leurs chiens ou de les conduire en dehors de leur résidence, si ce n'est pour les faire abattre. Toutefois, peuvent être admis à circuler librement, mais seulement pour l'usage auquel ils sont employés, les chiens de berger et de bouvier ainsi que les chiens de chasse. »

propriétaires de ruches toutes les mesures qui peuvent assurer la sécurité des personnes, des animaux, et aussi la préservation des récoltes et des fruits.

A défaut de l'arrêté préfectoral prévu par l'article 8 du livre Ier, titre IV, du Code rural[1] (Loi du 4 avril 1889), les maires déterminent à quelle distance des habitations, des routes, des voies publiques les ruchers découverts doivent être établis.

Toutefois, ne sont assujettis à aucune prescription de distance les ruches isolées des propriétés voisines ou des chemins publics par un mur ou une palissade en planches jointes à hauteur de clôture. (Loi du 21 juin 1898, art. 17.)

L'article 8 de la loi du 4 avril 1889 auquel le texte ci-dessus fait allusion est ainsi conçu : « Les préfets déterminent, après avis des conseils généraux, la distance à observer entre les ruches d'abeilles et les propriétés voisines ou la voie publique. »

Le pouvoir réglementaire du maire est donc limité, en ce qui touche les distances à observer, par le pouvoir réglementaire du préfet, mais il s'exercera tout entier si le préfet ne prend pas d'arrêté[2].

1095. — Mais le maire ne pourrait, pas plus aujourd'hui que sous l'ancienne législation, soumettre à une autorisation l'élevage des abeilles (Cons. d'Ét. 13 mars 1885, Vignet), ou ordonner la suppression pure et simple d'un rucher (Cass. 22 juin 1894, Zimmermann ; 19 mars 1896, Arrivets).

1096. — *Animaux divers.* — Tout animal errant sans gar-

1. D'après le texte que nous avons sous les yeux, ce serait l'article 8 de la section II du titre VI, livre Ier.

2. En 1898, la ville de Châteauroux fut envahie par des milliers d'abeilles. Le maire prit un arrêté en vue d'éloigner les ruches. Mais il existait un arrêté préfectoral sur la matière. Le tribunal de simple police et, en appel, le tribunal correctionnel eurent à se prononcer sur la légalité de l'arrêté municipal. Cette légalité fut reconnue par le tribunal de Châteauroux par ces motifs que les droits du maire et du préfet étaient coexistants et que le préfet, en renvoyant au maire l'examen des réclamations qu'il avait reçues et en approuvant l'arrêté municipal, avait implicitement rapporté *parte in qua* son propre arrêté (16 novembre 1898, *Revue générale d'administration*, 1899, t. I, p. 159).

dien ou dont le gardien refuse de se faire connaître, et trouvé pacageant sur des terrains appartenant à autrui, sur les accotements ou dépendances des routes, canaux, chemins ou sur des terrains communaux, peut être conduit par le propriétaire lésé ou son représentant au lieu de dépôt désigné par l'autorité municipale. Le maire en donne avis au propriétaire responsable des dommages, s'il connaît ce propriétaire ; sinon, il est procédé à la vente des animaux dans les conditions fixées par l'article 1er de la loi du 4 avril 1889. (Loi du 21 avril 1898, art. 15.)

Si les animaux errants sont des volailles, des oiseaux de basse-cour de toute espèce, ou des pigeons, le propriétaire, fermier, ou métayer du champ envahi peut les tuer, mais seulement sur le lieu, au moment du dégât et sans pouvoir se les approprier; il doit les enfouir sur place dans les 24 heures. (*Ibid.*)

1097. — Une exception existe, toutefois, en faveur des pigeons voyageurs qui ne peuvent être capturés, ni détruits en aucun temps et en aucun lieu, sous peine d'une amende qui peut aller jusqu'à 200 fr. et d'un emprisonnement qui peut atteindre trois mois. (Loi du 4 mars 1898.)

1098. — Dans un intérêt de sûreté, le maire peut interdire de laisser circuler sans attache, surtout dans l'agglomération, les chevaux, bœufs, taureaux, etc. (Ainsi décidé pour les chevaux, Cass. 18 mai 1844, Bonnay.)

Dans un intérêt de salubrité et de propreté de la voie publique, il peut interdire la divagation des cochons, oies, canards, et autres volailles dans les rues ou promenades publiques. (Cass. 18 février 1858, Bocquillon.)

Dans le même intérêt, il peut interdire de garder en ville certains animaux, tels que porcs, bœufs, vaches, moutons, volailles. (Cass. 13 juin 1856, Stoyer.) — Voir n° 1064.

1099. — Le maire pouvait autrefois prescrire de renfermer

les pigeons à certaines époques de l'année. Aujourd'hui ce droit appartient au préfet (Loi 4 avril 1889, sect. II, art. 6), et la loi du 21 juin 1898 ne l'a pas restitué au maire, même subsidiairement.

Les propriétés et les récoltes sont d'ailleurs suffisamment protégées contre les dégâts qui peuvent être causés par ces animaux par le droit de les tuer donné au propriétaire, fermier ou métayer du champ envahi.

1100. — Inutile d'ajouter que le maire a le droit et le devoir de prescrire, à l'égard des directeurs de ménageries, telles mesures que la sécurité publique lui paraît comporter.

Art. 98.

Droit de police du maire dans l'intérieur des agglomérations, sur les routes nationales, départementales ou autres voies de communication.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Le maire a la police des routes nationales et départementales, et des voies de communication, dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies.

Il peut, moyennant le payement de droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

Les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même.

Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocables sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet.

1101. — Nous avons vu, sous l'article 97, que le maire a dans ses attributions le soin de veiller à tout ce qui intéresse la sûreté, la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques.

Ce pouvoir de police, en ce qui touche la circulation, lui appartient non seulement sur les chemins vicinaux et ruraux, mais encore sur l'ensemble des voies de communication qui desservent l'agglomération urbaine, y compris les rues qui forment la traverse ou le prolongement des routes nationales, des routes départementales ou des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun.

C'est ce que déclare le premier paragraphe de l'article 98 : « Le maire a la police des routes nationales et départementales et des *voies de communication* dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies. » Cette disposition formait, à l'origine, le paragraphe 2 de l'article 97, mais elle en a été distraite par la commission de la Chambre des députés, qui reconnut, entre la première et la seconde délibération, la nécessité de la compléter pour mieux préciser les droits du maire sur cette partie du domaine de la voirie[1].

---

1. Le texte proposé et voté en première délibération ne contenait même pas la restriction « en ce qui touche à la circulation » et cette omission, qui semblait de-

Des conflits assez fréquents s'étaient, en effet, élevés entre les maires et les préfets sur la limite de ces pouvoirs et il importait d'en prévenir le retour.

En restreignant les droits de police du maire, à l'égard des routes et chemins vicinaux de grande et moyenne communication, à ce qui intéresse la circulation, la loi de 1884, conforme à la législation antérieure, laisse en dehors des attributions municipales toute la partie de la police de la grande et moyenne vicinalité qui a trait à la construction, à l'entretien et à la conservation de ces voies. (Cass. 7 avril 1887, *Revue générale d'admin.*, 1887, t. II, p. 337; Cons. d'Ét. 14 décembre 1900.)

1102. — Nous avons déjà vu, sous l'article 68 (n° 523), à quelle autorité appartient la décision en ce qui concerne l'ouverture, le classement, la direction, le déclassement et l'élargissement de ces voies et l'établissement des plans d'alignement et de nivellement.

Le droit de délivrer les autorisations de bâtir et les alignements individuels appartient au préfet et, lorsqu'il existe un plan général d'alignement, au sous-préfet. (Loi 7-14 octobre 1790, art. 1er; Loi 4 mai 1864; Instr. Min. Int. 6 décembre 1870, art. 276; Règl. gén. chem. vic., art. 175.)

C'est aux mêmes autorités qu'appartient le droit d'autoriser : 1° la plantation d'arbres, haies ou bois taillis sur la partie des propriétés privées bordant la voie publique ; 2° les réparations ou travaux aux murs ou autres constructions bordant lesdites voies ; 3° les saillies en dehors de l'alignement, telles que : auvents, balcons, bancs, bornes, corniches, devantures de boutiques, échafauds, échoppes, enseignes, entablements, marches, pilastres, seuils de portes, etc. ; 4° les travaux exécutés sur la surface ou dans le sol des rues, soit pour l'établissement de caniveaux, d'aqueducs ou de conduites d'eau ou de gaz, etc.

---

pouiller l'autorité supérieure du droit qu'elle exerce sur la grande voirie, avait motivé de très justes observations de la part de M. Lorois (séance du 26 février 1883).

Le préfet statue sur ces mesures, alors même que le maire prétendrait qu'elles nuisent à la circulation qu'il a mission de garantir. (Cons. d'Ét. 14 décembre 1900, *Revue communale*, 1901, p. 29.) — Voir n° 1104, note.

1103. — Mais la loi de 1884, innovant à cet égard, veut que l'autorité appelée à statuer sur ces diverses demandes (alignements individuels, autorisations de bâtir ou autres permissions de voirie) ne prononce pas sans avoir pris, au préalable, l'avis du maire. Cette consultation obligatoire permettra au maire, dit la circulaire ministérielle du 15 mai 1884, « de revendiquer, en temps opportun, le droit de statuer lui-même sur les demandes de sa compétence lorsque les pétitionnaires considéreront comme appartenant à la grande voirie, à la grande ou à la moyenne vicinalité, des voies publiques ou sections de voies publiques appartenant exclusivement à la voirie urbaine ou à la petite vicinalité. Elle donnera, en outre, au maire, le moyen de fournir, au moment utile, des renseignements qui éclaireront l'administration supérieure sur les inconvénients que pourraient entraîner certaines permissions au point de vue soit des services municipaux (éclairage, distribution d'eau, etc.), soit de la commodité, de la liberté ou de la sécurité de la circulation. »

L'omission de l'avis préalable du maire constitue un cas de nullité. (Cons. d'Ét. 26 novembre 1886, Larbaud.)

1104. — Le projet voté en deuxième délibération par la Chambre des députés organisait, pour le cas où le maire émettrait un avis défavorable, une procédure spéciale : il devait en être référé au ministre de l'intérieur, s'il s'agissait d'un chemin vicinal, aux ministres de l'intérieur et des travaux publics, s'il s'agissait de la grande voirie, et, en cas de désaccord entre les deux ministres, un décret en Conseil d'État statuait. Mais, sur les observations de M. Clément qui a fait remarquer (séance du 11 février 1884) combien une telle procédure entraînerait de retards, le Sénat (séance du 15 mars) a supprimé la néces-

sité de ce recours à l'administration supérieure et laissé au préfet ou au sous-préfet le droit de passer outre à l'avis défavorable de la municipalité, sauf à ce fonctionnaire, si la question lui paraît délicate et s'il n'y a pas urgence, à consulter l'administration centrale[1].

1105. — Pour les droits qui peuvent être perçus à l'occasion de ces permissions, voir l'article 133, 8° (n°s 1495 et 1496).

Permis de stationnement.

1106. — Comme conséquence du droit de police appartenant au maire en ce qui touche la circulation, le deuxième paragraphe de l'article 98 lui reconnaît expressément le droit de délivrer, moyennant le payement d'une redevance fixée par un tarif, des permis de stationnement ou de dépôt temporaire[2] sur les voies publiques, à quelque catégorie qu'elles appartiennent. Il pourra donc autoriser, sur les trottoirs ou sur les accotements des rues ou places, l'établissement d'étalages mobiles, l'installation temporaire de marchands, la pose de tables ou chaises par les restaurateurs, cafetiers ou débitants de boissons. Ce droit, conforme à la pratique, avait été quelquefois contesté. — Voir n°s 857 et 858.

1107. — Il a d'ailleurs été entendu que, par interprétation

---

1. Voici comment s'exprime à cet égard la circulaire ministérielle du 15 mai 1884 : « L'avis défavorable du maire ne sera pas un obstacle légal à ce qu'une décision contraire intervienne immédiatement. (Voir n° 1102.) Toutefois, dans le cas où il n'y aura pas urgence et où la difficulté soulevée par le maire présentera de la gravité, il conviendra de me la soumettre avant la décision. Je vous ferai connaître mon appréciation le plus tôt possible, après avoir provoqué les observations de M. le ministre des travaux publics, quand la question intéressera la grande voirie. »

2. Ce paragraphe a été introduit par le Sénat. La rédaction primitive de la commission ne parlait que des permis de *stationnement*, ce qui eût pu s'entendre exclusivement du stationnement des voitures ou chevaux. Le mot *dépôt* a été ajouté dans le texte soumis au vote, le 12 février 1884, pour éviter toute difficulté d'interprétation.

a contrario des dispositions de l'article 471 du Code pénal relatives aux dépôts faits *sans nécessité,* on devait naturellement considérer comme libres et affranchis de toute autorisation municipale les actes d'usage nécessaire et momentané que les riverains et les habitants exercent quotidiennement sur la voie publique : stationnement de voitures aux portes des maisons, dépôts de provisions destinées à y être rentrées et autres de même sorte[1]. (Rapport de M. Demôle au Sénat, 26 janvier 1884 ; Rapport de M. Dreyfus à la Chambre, 18 mars 1884.)

Par application de ce principe, la Cour de cassation a décidé que, la vidange des fosses d'aisances étant un fait nécessaire et inhérent à la jouissance de la propriété privée, le stationnement des voitures qui y sont destinées et de leurs accessoires sur la voie publique devant les propriétés riveraines, pendant le temps qu'exige cette opération, ne saurait être considéré comme un usage anormal de la voie publique et soumis à l'autorisation et au droit de stationnement. Il importe peu, d'ailleurs, que le propriétaire fasse procéder au curage de sa fosse par un industriel. (22 décembre 1903, Union mutuelle des propriétaires lyonnais.)

A été également reconnu illégal l'arrêté du maire de Questembert interdisant le stationnement des voitures devant la porte d'un magasin pendant le temps strictement nécessaire au déchargement des marchandises transportées de la gare au magasin. (Cass. 18 novembre 1904.)

1108. — L'autorité municipale ne pourrait pas accorder de permis de stationnement ou de dépôt à titre purement gratuit ; la loi ne prévoit, en effet, la délivrance de pareilles autorisations que moyennant redevance. (Décis. Min. Int. 1884, Charente.)

1109. — Le maire pourrait retirer les permissions de voirie

---

1. Voir au paragraphe *Enlèvement des encombrements* (nos 852 et suiv.) les arrêts de la Cour de cassation qui précisent ce qu'il faut entendre par *dépôt fait sans nécessité.*

pour inexécution des conditions imposées. (Cons. d'Ét. 1er juillet 1898, Brillouin.) – Voir n° 1117.

1110. — Nous examinerons, sous l'article 133, 7° (nos 1478 et suiv.), quelles sont les parties du domaine public sur lesquelles le maire peut délivrer des permis de dépôt, quels sont les genres de dépôts qu'il peut autoriser et comment doivent être établis les tarifs des redevances à percevoir.

Pour les permis de stationnement accordés par le préfet sur le refus du maire, voir nos 1112 et suivants.

1111. — *Droits de police sur les cours d'eau navigables.* — L'article 98, qui donne au maire la police de toutes les voies de communication en ce qui touche la circulation, ne s'applique qu'à la voirie par terre ; mais la voirie par eau reste soumise à des règles spéciales. C'est ainsi que la police des cours d'eau navigables appartient au préfet.

Le Conseil d'État l'a reconnu en rejetant le pourvoi formé par le maire de Lyon contre un arrêté préfectoral qui avait accordé à une société l'autorisation de donner des joutes et autres jeux nautiques sur la Saône. En vain le maire invoquait-il les dispositions du paragraphe 2 de l'article 98 qui l'autorisait à donner, moyennant le payement des droits fixés par un tarif, des permis de stationnement sur les *rivières, ports* et *quais fluviaux;* le Conseil d'État a déclaré que l'autorisation sollicitée ne rentrait pas dans la catégorie des permis qu'il appartient au maire de délivrer en vertu de l'article 98 (9 février 1899, *Jurisprudence municipale et rurale,* 1900, III, p. 65).

Droit du préfet d'accorder des permissions de voirie refusées, sans motifs légitimes, par le maire.

1112. — Nous abordons, avec le dernier paragraphe de l'article 98, un autre ordre d'idées. Il ne s'agit plus des droits de police du maire sur les voies dépendant de la grande ou de la

moyenne voirie, droits que le maire, nous l'avons vu, partage avec l'autorité supérieure, mais de l'exercice des droits du maire sur les voies publiques placées dans ses attributions, c'est-à-dire sur la voirie urbaine et les chemins vicinaux ordinaires ou ruraux. C'est au maire, en effet, qu'appartient le droit de délivrer les autorisations de voirie (alignements, autorisations de bâtir, de réparer, saillies, pose de canalisations, etc.). — Voir n° 764.

1113. — On admettait, même avant la loi de 1884, que si le maire refusait un alignement ou une autorisation de bâtir dans les limites prévues par le règlement, le préfet pouvait, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, se substituer au maire et accorder l'autorisation. Il s'agissait là, en effet, d'un acte prescrit par la loi au maire, qui ne peut priver arbitrairement les propriétaires du droit qu'ils ont de construire en bordure de la voie publique. Aujourd'hui, c'est en vertu de l'article 85 que le préfet statuerait.

1114. — Mais lorsqu'il s'agit des autres permissions de voirie, telles que saillies, établissement de canalisations, etc., les particuliers ne pouvant invoquer un droit, le préfet n'avait pas, autrefois, le pouvoir de se substituer au maire pour les accorder (Cons. d'Ét. 10 décembre 1880, Poirel); or, il est arrivé quelquefois que le maire, abusant de ses pouvoirs, refusait arbitrairement, et sans motifs légitimes, de semblables permissions, alors qu'il n'aurait dû les refuser que dans le cas où l'intérêt de la conservation de la voie publique ou de la sécurité de la circulation lui en faisait un devoir. Ces abus soulevaient de nombreuses réclamations ; ils entravaient les irrigations, le drainage, les prises d'eau, etc. Pour y mettre un terme, l'article 98 déclare que, quand le refus du maire n'est pas motivé par l'intérêt général, le préfet pourra accorder directement l'autorisation[1].

1. Le texte primitif portait que « le préfet ne pourrait, dans ce cas, motiver ses

1115. — Le préfet est, sous la réserve du recours hiérarchique au ministre, seul juge de l'*intérêt général.* Le maire ne serait pas admis à discuter cette question devant le contentieux. (Cons. d'Ét. 31 janvier 1890, Pétose.)

1116. — Quant aux recours contentieux que peuvent diriger les particuliers contre les décisions rendues en matière de permissions de voirie, il faut distinguer s'il s'agit d'une permission constituant un droit pour le particulier, telle que l'autorisation de bâtir, ou si, au contraire, il s'agit d'une permission qui dépend du pouvoir discrétionnaire du maire.

Pour les premières, le refus peut donner lieu à un recours contentieux[1]; pour les secondes, au contraire, le recours n'est pas admis, alors même que le refus ne serait pas basé sur l'intérêt de la voirie. (Cons. d'Ét. 6 mars 1885, Bonhomme; 6 mars 1885, Saurin.)

Les retraits d'autorisation, quelles que soient les permissions, sont assimilés à la première catégorie par le Conseil d'État[2].

---

arrêtés que par cet intérêt général et spécialement par les nécessités de la circulation ou de la sécurité publique »; mais cette phrase a été retranchée par le Sénat, en seconde délibération, comme superflue. Il est évident que le préfet doit uniquement examiner si l'intérêt général permet d'accorder l'autorisation sollicitée ou exige qu'elle soit refusée. Mais cette pensée est très suffisamment indiquée par le texte, qui porte que le maire ne peut motiver son refus que par l'intérêt général (séance du 15 mars 1884).

1. Un maire peut-il être poursuivi en dommages et intérêts pour avoir refusé ou retardé la délivrance d'un alignement? Et devant quelle autorité?

Il résulte d'une décision du Tribunal des conflits que ni les tribunaux judiciaires, ni le conseil de préfecture ne sont compétents, les tribunaux ne pouvant statuer sur une demande en dommages et intérêts formée contre les agents de l'administration que lorsque l'on invoque un fait personnel du fonctionnaire se détachant de l'acte administratif et les conseils de préfectures n'ayant compétence que si la demande se rattache à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public.

La décision ajoute que si le requérant entendait rendre la commune responsable du retard apporté à la délivrance de l'alignement, l'action ne pourrait être portée que devant l'*autorité administrative.* (24 décembre 1904, *Revue générale d'administration,* 1905, t. II, p. 324.)

2. Le Conseil d'État a décidé, contrairement à un arrêt de la Cour de cassation, qu'un maire pouvait, sans détournement de pouvoirs, retirer à un entrepreneur d'éclairage électrique la permission d'établir des fils sur la voie publique, pour dégager la responsabilité pécuniaire de la commune et faire cesser une situation

1117. — Les autorisations de voirie peuvent être subordonnées à certaines conditions et notamment au payement d'une taxe. (Cons. d'Ét. 4 février 1897, Rivière.) — Voir n°s 1106 et 1108.

Le préfet peut retirer l'autorisation si le permissionnaire ne remplit pas, dans le délai prescrit, les conditions imposées. (Cons. d'Ét. 29 janvier 1897.) — Voir n° 1109.

Ces permissions ne constituent pas pour ceux qui les obtiennent un droit exclusif, à moins qu'elles ne résultent d'un traité liant la commune. (Cons. d'Ét. 14 juin 1899; Bourges.)

Dans tous les cas, l'autorisation accordée par le préfet ne dispense pas le bénéficiaire de se conformer aux règlements généraux établis par le maire. (Trib. corr. de la Seine 7 janvier 1898, *Revue générale d'administration,* 1898, t. I, p. 71.)

1118. — Le droit du préfet s'étend, d'après le texte de la loi, aux « permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable ayant pour objet, *notamment,* l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite, soit de l'eau, soit du gaz ». Cette énumération n'est pas limitative ; cela ressort clairement du mot *notamment ;* mais faut-il y comprendre les simples autorisations de stationnement ou de dépôt ? Nous ne voyons dans le texte rien qui permette d'excepter ce genre d'autorisations.

1119. — Mais, si l'on admet que le préfet peut accorder, malgré le maire, des permis de stationnement ou de dépôt sur le domaine de la voirie purement municipale, on sera amené à reconnaître que le préfet pourra, à plus forte raison, en accorder sur les voies dépendant de la grande ou de la moyenne vicinalité, au moins lorsqu'il existera un tarif[1], puisque les pou-

---

inconciliable avec l'autorité de la chose jugée (27 décembre 1901, Nevers; 6 juin 1902, Bar-le-Duc, *Jurisprudence municipale et rurale,* III, p. 116).

1. Nous disons : *quand il existera un tarif,* parce que la loi ne prévoit pas la concession de permissions à titre gratuit.

voirs du maire, à l'égard de ces voies, sont moins étendus et que le droit d'y délivrer les autorisations de stationnement (§ 2 de l'article 98) ne lui a été concédé que par une sorte de délégation de l'autorité de laquelle ces voies relèvent.

ART. 99.

Droit du préfet de prendre les mesures de police que le maire refuserait ou négligerait de prendre.

LOI DU 5 AVRIL 1884.

Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

(*Cet article n'a pas de correspondant dans la législation municipale antérieure.*)

1120. — Cet article n'existait pas dans le projet voté en première délibération par la Chambre des députés. Il a été introduit par la commission entre les deux lectures, sous la forme suivante, et adopté sans observation (séance du 27 octobre 1883) :

Si le maire refuse ou néglige de prendre les mesures exigées par une bonne police municipale ou rurale, le préfet, après une mise en demeure restée sans résultat, y pourvoit selon les circonstances, soit par des arrêtés individuels, soit par des règlements applicables à toutes les communes du département ou à plusieurs de ces communes.

Contesté dans le sein de la commission du Sénat comme constituant un empiétement sur les franchises municipales, ce

texte fut maintenu par la commission, qui a pensé qu'il se justifiait « d'abord par l'impossibilité absolue, en fait, de fixer exactement la ligne de démarcation entre la police d'intérêt général et la police municipale proprement dite, et ensuite par la nouvelle situation d'indépendance créée au maire par son origine même ». (Rapport de M. Demôle, 26 janvier 1884.)

Mais avant que la discussion s'ouvrît, la commission modifia sa rédaction. Le nouveau texte qu'elle soumettait au Sénat était ainsi conçu :

Si le maire refuse ou néglige de prendre les mesures de police municipale ou rurale qui rentrent dans ses attributions en vertu de l'article 97, le préfet pourra, après une mise en demeure restée sans résultat, y pourvoir d'urgence.

Le préfet ne pourra, en aucun cas, prendre, à défaut du maire, un arrêté portant règlement permanent.

Il faisait donc une distinction entre les arrêtés permanents et les mesures à prendre d'urgence et n'autorisait le préfet à substituer son action à celle du maire que pour ces dernières.

Malgré ces restrictions, il fut vivement attaqué par MM. Oudet et Labiche. Défendu par M. Ribière, au nom de la commission, et par M. Le Guay, conseiller d'État, directeur de l'administration départementale et communale, qui, au nom du gouvernement, invoqua les nécessités supérieures de l'ordre public, il fut rejeté, en première délibération, par 137 voix contre 121 (séance du 12 février 1884).

La commission le représenta en seconde délibération avec une rédaction différente (celle qui est devenue le texte définitif). La discussion s'engagea de nouveau, plus vive encore qu'à la première délibération. Elle occupa une partie de la séance du 5 mars et toute la séance du 6. MM. Oudet, Lenoël et Clément parlèrent contre; le ministre de l'intérieur, pour; M. Waldeck-Rousseau s'attacha surtout à faire ressortir la différence existant entre le texte précédemment écarté par le Sénat et celui qui lui était de nouveau soumis. La nouvelle rédaction n'autorise, en effet, le préfet à se substituer au maire qu'autant

qu'il s'agit d'objets intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques, c'est-à-dire « à la condition qu'il s'agisse, non pas d'un intérêt purement local, mais d'un intérêt de sûreté, de salubrité publique. C'est donc dire, de la façon la plus claire et la plus formelle, qu'il n'y a rien de changé à l'état de la législation et de la jurisprudence. »

L'article a été adopté par 146 voix contre 122.

Lorsqu'il revint à la Chambre des députés, M. Goblet y proposa un amendement tendant à restreindre le droit d'intervention du préfet aux cas où il s'agit de mesures relatives à la sûreté et à la salubrité *générales,* et à lui interdire, par conséquent, d'intervenir lorsqu'il n'y a en jeu que l'intérêt de la salubrité et de la sûreté *publiques dans une commune.* Cet amendement a été rejeté par 252 voix contre 244, après des explications du rapporteur, M. Dreyfus, qui semblait le contester surtout comme inutile (séance du 22 mars 1884).

1121. — En quoi cet article, qui a donné lieu à de si longs débats, modifie-t-il la législation précédente ?

Théoriquement, il tempère ce qu'avait d'excessif la doctrine antérieure qui tendait à considérer la police municipale comme une attribution propre du maire, comme son domaine exclusif. Cette doctrine était contredite, non seulement par les faits, mais encore par la loi elle-même. Cela ressort des explications mêmes d'un des plus ardents défenseurs du système qui n'a pas prévalu, puisque, pour le soutenir, il s'appuyait surtout sur ce que l'autorité supérieure puisait dans des lois spéciales le droit d'intervenir, au nom de l'intérêt général, dans presque toutes les matières que l'article 97 range, cependant, dans la police municipale. (Discours de M. Lenoël, Sénat, séance du 6 mars 1884.)

A ce point de vue, la nouvelle loi reconnaît le caractère mixte des attributions de police. Ainsi que l'explique la circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884, la police a pour but d'assurer l'ordre, la sécurité, la salubrité publiques. La

police générale assure l'ordre, la sécurité dans l'ensemble de l'État, du département, d'un groupe de communes ; la police municipale l'assure dans la commune et, comme il n'est pas téméraire de soutenir que tout fait qui trouble l'ordre ou menace la salubrité d'une commune est une atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques, on voit combien il est difficile d'établir la distinction tranchée que certains jurisconsultes ont cru trouver entre les deux ordres de police. Le législateur a donc pu, sans violer aucun principe, déclarer que c'était là un domaine commun où l'action du préfet pourrait se substituer à celle du maire négligent.

1122. — La Cour de cassation admettait déjà, sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, que le préfet pouvait prendre des arrêtés généraux pour toutes les communes du département, lorsqu'il s'agissait de mesures de *sûreté* générale, et elle considérait comme telles : la police des cabarets et débits de boissons, l'interdiction des couvertures en chaume, les bals publics, la divagation des chiens, l'interdiction des dépôts de fumiers ou d'immondices, etc., etc.

La nouvelle loi permet d'aller plus loin et de considérer comme légal tout arrêté général qui portera sur un objet intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques[1].

1123. — Il n'est même pas nécessaire que l'arrêté préfectoral s'applique à toutes les communes du département. Il sera légal, alors même qu'il ne s'appliquera qu'à un groupe de communes qui, par suite de circonstances temporaires ou permanentes, devraient être soumises à une réglementation spéciale,

1. La rédaction de l'article ferait croire que le préfet ne peut prendre d'arrêté général que quand les maires n'y ont pas pourvu ; d'où cette conséquence que l'arrêté préfectoral ne serait pas applicable dans les communes où existerait déjà un règlement municipal sur la même matière. Mais tel n'est pas le sens de l'article. Ainsi que l'a déclaré le rapporteur du Sénat, répondant à M. Clément, l'existence d'arrêtés municipaux antérieurs ne fait pas obstacle à ce que le préfet prenne un arrêté général et à ce que cet arrêté soit obligatoire pour toutes les communes du département.

à la condition, bien entendu, qu'il s'agisse d'un intérêt de salubrité, de sécurité ou de tranquillité publiques[1].

1124. — Enfin, et c'est ici surtout que la loi innove, le préfet peut, sous la même condition, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une mesure intéressant la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, prendre un arrêté applicable à une seule commune ; mais il faut, dans ce cas, que le maire ait été préalablement mis en demeure d'agir et que cette mise en demeure soit restée sans résultat[2], c'est-à-dire que le maire n'ait pris aucune mesure ou n'ait pris que des mesures insuffisantes. La mise en demeure préalable est indispensable pour la validité de l'arrêté préfectoral. (Cass. 25 mars 1897, *Revue générale d'administration,* 1897, t. II, p. 314.)

1125. — Le droit conféré au préfet de faire des règlements de police municipale pour toutes les communes n'interdit pas au maire d'une de ces communes de prendre, sur le même objet, et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses. (Cons. d'Ét. 7 juin 1902, Néris, *Revue générale d'administration,* 1902, t. II, p. 295.)

Si le maire avait pris un arrêté exagérant les précautions, le préfet ne pourrait se substituer à lui et modifier les condi-

---

1. Rappelons que la Chambre a refusé d'adopter un amendement de M. Goblet tendant à substituer au mot *publique* le mot *générale,* en vue de restreindre le droit du préfet lorsqu'il n'y a en cause que l'intérêt de la salubrité, de la sécurité ou de la tranquillité *dans une commune.* — Ainsi que l'a reconnu l'auteur même de l'amendement, la rédaction de l'article autorisera les tribunaux à considérer comme légal tout arrêté préfectoral de police pris sur la salubrité ou la sécurité publique, sans qu'on puisse exiger qu'il justifie d'un intérêt s'étendant à toutes les communes du département.

2. La circulaire ministérielle du 15 mai 1884 semble exiger, au moins par l'exemple qu'elle cite, que la mesure prise par le préfet, bien que s'appliquant à une seule commune, intéresse les communes voisines. L'exemple cité est, en effet, celui d'une mare dont les émanations sont un danger pour les communes voisines. Mais, étant donné le rejet de l'amendement Goblet, cette interprétation nous paraît trop restrictive et nous pensons que l'intention du législateur a été de donner au préfet le droit de prendre les mesures de police qu'exige même l'intérêt d'une seule commune, lorsque cet intérêt est un intérêt d'ordre, de salubrité ou de sécurité publique.

tions imposées par l'autorité municipale. (Cons. d'État 23 mai 1890, Champ, *Revue générale d'administration,* 1890, t. II, p. 428.)

1126. — La loi du 27 janvier 1902 permet, au contraire, au préfet d'agir à la place du maire, sans mise en demeure préalable, mais après s'être *administrativement* assuré de ses intentions, lorsqu'il s'agit d'interdire l'affichage sur les monuments ayant un caractère artistique. — Voir n° 893.

1127. — La loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique porte que « les règlements sanitaires communaux ne font pas obstacle aux droits conférés au préfet par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 ». — Voir n° 1017.

1128. — Aux matières que nous avons citées (n° 1122) comme pouvant faire l'objet de règlements préfectoraux, nous ajouterons : l'interdiction d'atteler les chiens et de leur faire traîner des fardeaux (Cass. 2 avril 1897, Vve Delhayes, *Revue générale d'administration,* 1897, t. III, p. 304), — l'interdiction des courses de taureaux (Cass. 17 octobre 1895; Cons. d'Ét. 3 décembre 1897, Dax) — et les précautions à prendre pour le transport et la conduite à l'abattoir ou pour l'abatage des animaux (Loi 21 juin 1898, art. 67). — Voir n° 993.

Mais la Cour de cassation a déclaré illégal un arrêté préfectoral interdisant, pendant la fermeture de la chasse, de laisser errer ou divaguer les chiens à travers les champs, prés, bois ou vignes, attendu que des circonstances que l'interdiction ne s'applique pas aux chemins publics et qu'elle n'est applicable qu'au temps où la chasse est fermée, il résulte que la mesure prescrite n'a pas eu pour objet le maintien de la salubrité, de la sûreté ou de la tranquillité publiques. (Cass. 12 février 1903, *Revue générale d'administration,* 1903, t. II, p. 319.) — Voir n° 1090, note 1.

1129. — Le maire peut, en son nom personnel, attaquer pour excès de pouvoirs un arrêté pris par le préfet en matière de police municipale. (Cons. d'Ét. 8 décembre 1893.)

1130. — Une circulaire ministérielle du 25 mars 1901, rappelant des instructions précédentes du 19 juin 1877, recommande aux préfets de communiquer au ministre, en minute et avant publication, les arrêtés réglementaires qu'ils jugent nécessaires de prendre en vertu de l'article 99. Cette procédure, ajoute la circulaire, permettra « de rapprocher et de comparer entre elles les dispositions de chaque arrêté général, afin d'éviter les contradictions, de combler les lacunes et de faire modifier les prescriptions d'une légalité discutable ou jugées excessives, non seulement en soi, mais par rapport à celles des autres règlements préfectoraux ».

Ces instructions doivent être rapprochées de la circulaire ministérielle du 26 octobre 1841, citée en note sous le n° 828.

Nancy, impr. Berger-Levrault et Cie.

BERGER-LEVRAULT ET Cie, ÉDITEURS

PARIS, 5, RUE DES BEAUX-ARTS — 18, RUE DES GLACIS, NANCY

Les Attributions des Sous-Préfets, par Albert BLUZET, docteur en droit, ancien sous-préfet, rédacteur principal au ministère de l'intérieur. 1902. Un volume grand in-8 de 588 pages, broché . . . . . 15 fr.
Relié en demi-maroquin. . . . . 17 fr. 50

Les Conseils généraux. Interprétation de la loi organique du 10 août 1871. Recueil des lois, décrets, arrêts ou avis du Conseil d'État, arrêts de la Cour de cassation, instructions et décisions ministérielles, classés par ordre chronologique. Tome Ier. *Décisions rendues de 1871 à 1877.* Un volume in-8 de 1 200 pages, cartonné percaline. . . . . 15 fr.
— Tome II. *Décisions rendues de 1878 à 1890.* Un volume de 1 064 pages in-8, cartonné percaline . . . . . 15 fr.

Des Attributions individuelles des Conseillers généraux, par A. NECTOUX, conseiller de préfecture, ancien chef de cabinet de préfet. Un volume in-8 de 213 pages, broché. . . . . 2 fr. 50 — Relié en percaline . . . 3 fr. 50

Des Autorisations pour ester en justice. *Communes et Établissements publics*, par Edm. REISSER, vice-président de conseil de préfecture, et G. RIDEL, conseiller de préfecture. 1902. Un volume in-12, broché. . . . . 1 fr. 50

Régime légal et financier des Associations syndicales. *Étude pratique destinée aux maires, conseillers de préfecture, percepteurs-receveurs*, etc., par A. AUBERT, percepteur-receveur. Volume in-12, précédé du décret du 9 mars 1894, broché. . . . . 3 fr.

Les Formes des Enquêtes administratives en matière d'intérêt public, par E. HENRY, ingénieur en chef, agent voyer en chef du département de la Marne. 1891. Un volume grand in-8 broché. . . . . 4 fr.

Traité de la Procédure administrative devant les Conseils de Préfecture. Loi du 22 juillet 1889 et décret du 18 janvier 1890, par M. COMBARIEU, secrétaire général de la préfecture du Calvados. 1890. Un beau volume in-8 de 452 pages, broché . . . . . 6 fr. — Relié en percaline . . . . . 7 fr. 50

Du Pouvoir central et des Conseils municipaux. *Des recours que l'on peut former contre les décisions préfectorales*, par P. LAVERGNE, secrétaire de la mairie du Kremlin-Bicêtre. 1900. Brochure grand in-8 . . . . . 1 fr. 25

Les Principes généraux du Droit administratif, par Gaston JÈZE, professeur agrégé de droit public, chargé du cours de droit administratif à la faculté de droit de Lille. 1904. Un volume grand in-8 de 168 pages, broché. . . . . 4 fr.

Code de législation rurale, comprenant le *Code rural*, le *Code forestier* et les extraits des divers autres codes : civil, de procédure, d'instruction criminelle, pénal et de commerce, intéressant l'agriculture, par Léon LESAGE, docteur en droit, et Maurice LESAGE, ingénieur-agronome. 1905. Six fascicules formant ensemble un volume grand in-8 de 1608 pages . . . . . 26 fr.

L'Agriculture et les questions sociales, par M. DARBOT, sénateur. 1899. Un volume grand in-8 de 396 pages, broché . . . . . 5 fr.
— Tome II. 1901. Un volume grand in-8 de 653 pages, broché . . . 7 fr. 50

La Chasse. *Législation. Jurisprudence. Doctrine.* Extrait du *Répertoire de police judiciaire et administrative*, publié sous la direction de M. LÉPINE, préfet de police. Volume in-12. . . . . 2 fr.

Législation et jurisprudence concernant les Insectes utiles et nuisibles à l'agriculture et les oiseaux insectivores, par Georges VIRET, sous-préfet de Bressuire. Avec une préface de M. C. JOUFFRAULT, ancien directeur du *Journal des Percepteurs*, sénateur des Deux-Sèvres. 1896. Un volume in-8 de 273 pages, broché . . . . . 3 fr. 50

Loi du 19 avril 1901 sur l'Affouage communal, par L. GERMAIN, juge au tribunal civil à Vesoul. (Ouvrage honoré d'une souscription du ministère de l'intérieur.) 1902. Brochure grand in-8 . . . . . 2 fr.

Bulletin mensuel de l'Office de renseignements agricoles. Ministère de l'agriculture (Direction de l'agriculture). Paraissant chaque mois par livraisons d'environ 10 à 12 feuilles grand in-8. 5e année 1906.
Prix par an : France. 12 fr. — Colonies françaises et Union postale. . 16 fr.
(Port en sus pour les pays ne faisant pas partie de l'Union postale.)
Le numéro isolé . . . . . 1 fr. 25

BERGER-LEVRAULT ET Cie, ÉDITEURS

PARIS, 5, RUE DES BEAUX-ARTS — 18, RUE DES GLACIS, NANCY

Dictionnaire de l'Administration française, par Maurice BLOCK, membre de l'Institut, avec la collaboration de membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de Directeurs et de Chefs de service des différents ministères, etc. 5e édition (1905), refondue et considérablement augmentée, sous la direction d'Édouard MAGUÉRO, directeur de l'enregistrement. Deux tomes formant un volume grand in-8 de 2 741 pages, broché . . . . . **42** fr. 50
Relié en demi-maroquin, plats toile. . . . . **50** fr.

Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux, par LAFERRIÈRE, vice-président du Conseil d'État. 2e édition. 1896. Deux forts volumes grand in-8 de 744 et 713 pages chacun, brochés . . . . . **25** fr.
Reliés en demi-maroquin . . . . . **32** fr.

Notions générales. Législation comparée. Histoire. Organisation. Compétence. Marchés et autres contrats. Dommages. Responsabilité de l'État. Traitements et pensions. Contributions directes. Elections. Recours pour excès de pouvoirs. Interprétation. Contraventions de grande voirie.

Compétence et Organisation des Justices de Paix. *Commentaire doctrinal et pratique de la loi du 12 juillet 1905,* par Jean CRUPPI, député, rapporteur de la loi, avocat à la cour de Paris, avec la collaboration de Fernand BRICOUT, docteur en droit, juge au tribunal civil de Lille. 1906. Un volume in-8 de 384 pages, broché. . . . . **6** fr. — Relié en percaline. . . . . **7** fr. 50

Précis de Droit. Les Pouvoirs publics. *Organisation et attributions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Matières administratives diverses,* par André THIBAULT et A. SAILLARD, chefs de bureau au ministère de l'agriculture. 2e édition. 1905. Un volume in-12 de 460 pages, broché . . . . . **5** fr.
Relié en percaline. . . . . **6** fr.

Précis de Droit. Droit pénal. *Code pénal. Code d'instruction criminelle. Principaux crimes et délits. Formules,* par Louis FOUCHER, rédacteur principal à la préfecture de la Seine, et A. SAILLARD, chef de bureau au ministère de l'agriculture. 1906. Un volume in-12 de 615 pages. broché . . . . . **6** fr.
Relié en percaline. . . . . **7** fr.

Les Arrêts du Conseil supérieur de l'instruction publique. *1re série :* **Sessions de 1887 à 1899.** Annotés et précédés de l'exposé de la législation en vigueur, par Henri SCHMIT, chef de bureau au ministère de l'instruction publique. Un vol. in-8 de 404 pages, broché. **6** fr. — Relié en percaline. **7** fr. 50 — *2e série :* **Sessions de juillet 1899 à décembre 1902.** Un volume in-8 de 180 pages, broché. . . **3** fr. 50 — Relié en percaline. . . **4** fr. 50 — *3e série :* **Sessions de juillet 1903 à décembre 1905.** Un volume in-8 de 540 pages, broché. . . . **7** fr. 50 — Relié en percaline. . . . **8** fr.

L'Enseignement primaire dans les pays civilisés, par E. LEVASSEUR, membre de l'Institut, professeur au Collège de France et au Conservatoire des arts et métiers. Un volume grand in-8 de 638 pages, broché . . . . . **15** fr.
— *Supplément,* 1893-1902. Grand in-8 de 74 pages, broché. . . . . **2** fr.

La Loi sur le Recrutement. *Commentaire de la loi du 21 mars 1905,* par Ch. RABANY, chef de bureau au ministère de l'intérieur. 1906. Fort volume in-8 de près de 1 000 pages, broché. . **12** fr. — Relié en percaline. . . . **14** fr.

Les Réquisitions militaires. *Commentaire de la loi du 3 juillet 1877 et du règlement d'administration publique du 2 août 1877,* par Henri MORGAND, chef de bureau au ministère de l'intérieur. 3e édition, augmentée. 1896. Un volume in-8 de 648 pages, broché . . . . . **10** fr. — Relié en percaline. . . . . **12** fr.

Les Réquisitions militaires du temps de guerre. *Étude de droit international public,* par Ch. PONT, capitaine d'infanterie breveté, docteur en droit. 1905. Un volume grand in-8 de 164 pages, broché . . . . . **4** fr.

Revue générale d'Administration, publiée par le ministère de l'intérieur. Paraissant tous les mois par livraisons de 8 feuilles grand in-8 (128 pages). Chaque année forme trois volumes avec tables et couvertures. 29e année. 1906. Les abonnements partent du mois de janvier. Prix par an : Paris . . . . . **30** fr.
Départements et Union postale. . . . . **33** fr.

Bulletin officiel annoté de tous les Ministères. *Administration communale et départementale* (Lois, Décrets, Circulaires, Instructions), publié sous la direction de Raoul PÉRET, député. Paraissant, depuis 1906, par livraisons mensuelles in-8 d'étendue variable. Prix de l'abonnement par an pour la France. **6** fr.

Nancy, impr. Berger-Levrault et Cie

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE
STAMPED BELOW

DEC 1 1915

OCT 8 1918

NOV 26 1920

DEC 13 1920

OCT 8 1921

OCT 20 1921

NOV 30 1921

NOV 13 1922

30m-1,'15

YC 43552

TS4872
.M7
V.1

169798

Morgan